



भारत का राजपत्र The Gazette of India

असाधारण
EXTRAORDINARY

भाग III—खण्ड 4
PART III—Section 4

प्राधिकार से प्रकाशित
PUBLISHED BY AUTHORITY

सं. 54]
No. 54]

नई दिल्ली, शुक्रवार, जून 25, 1999/आषाढ़ 4, 1921
NEW DELHI, FRIDAY, JUNE 25, 1999/ASADHA 4, 1921

महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण

अधिसूचना

नई दिल्ली, 25 जून, 1999

सं. टी ए एम पी/1/97-जे एन पी टी.—महापत्तन न्यास अधिनियम, 1963 (1963 का 38) की धारा 49 और 50 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए महापत्तन न्यास प्रशुल्क प्राधिकरण एतद्वारा संलग्न आदेशानुसार जवाहरलाल नेहरू पत्तन द्वारा संचालित बफर यार्ड के लिए वसूल किए जाने वाले शुल्क के संबंध में बंबई कस्टम हाऊस एजेंट्स एसोसिएशन द्वारा दिए गए अभ्यावेदन का निपटान करता है।

मामला सं० टी एम एम पी/1/97-जे एन पी टी

बम्बई कस्टम हाऊस एजेंट्स एसोसिएशन
बनाम

जवाहरलाल नेहरू पत्तन न्यास

----- आवेदक

----- गैर-आवेदक

आदेश

(2 जून, 99 को पारित)

यह मामला जवाहरलाल नेहरू पत्तन न्यास द्वारा प्रचालित बफर यार्ड के प्रयोग के लिए वसूल किए गए प्रशुल्क के विरुद्ध बम्बई कस्टम हाऊस एजेंट्स एसोसिएशन द्वारा दिए गए अभ्यावेदन से संबंधित है। अभ्यावेदन की मुख्य-मुख्य विशेषताएं निम्नानुसार थी :-

- (i) 17 जुलाई, 97 को जवाहरलाल नेहरू पत्तन न्यास ने केन्द्रीय भांडागार निगम(सी डब्ल्यू सी) को प्रचालन और प्रबंधन के लिए एक कंटेनर यार्ड सौंपा। इसे " बफर यार्ड " का नाम दिया गया जहां निर्यातकों के कारखाने में भरे गए सभी एफ सी एल निर्यात कंटेनरों को लदान औपचारिकताओं के पूरा होने तक प्राप्त किया जाएगा और रखा जाएगा। एफ सी एल कारखाने में भरे गए कंटेनरों को पत्तन के कंटेनर यार्ड में प्राप्त करने की पिछली पद्धति को बंद कर दिया गया।
- (ii) 17 जुलाई, 97 को सी डब्ल्यू सी ने 21 जुलाई, 97 से अपनाई जाने वाली पद्धति और स्टीमर एजेंटों, सी एच ए तथा निर्यातकों द्वारा अदा किए जाने प्रशुल्क को प्रकाशित किया।
- (iii) परिणामतः एफ सी एल कारखाने में भरे गए सभी कंटेनरों को पत्तन के कंटेनर यार्ड की बजाय केवल बफर यार्ड में ही प्राप्त किया जाना था। निर्यातकों को प्रती टी ई यू 2500/- रु० का अतिरिक्त भार वहन करना होगा। चूंकि जवाहरलाल पत्तन न्यास में एफ सी एल कारखाने में भरे गए निर्यात किए जाने वाले कंटेनरों की संख्या लगभग 1,00,000 प्रतिवर्ष थी, अतः निर्यातकों को 25-30 करोड़ रु० प्रतिवर्ष का अतिरिक्त भार भी वहन करना होगा।
- (iv) इस नई व्यवस्था को प्रारंभ करने के लिए जे एन पी टी अथवा सी डब्ल्यू सी प्राधिकारियों ने प्रशुल्क प्राधिकरण से पूर्व अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

2. प्राधिकरण की मंजूरी प्राप्त किए बिना प्रतिवादित आदेश पारित करने से संबंधित स्थिति स्पष्ट करने और इस मामले पर आगे विचारण किए जाने तक प्रतिवादित आदेश का कार्यान्वयन स्थगित करने के लिए जे एन पी टी को अभ्यावेदन की एक प्रति भेजी गई थी।

3. जे एन पी टी ने तर्क दिया कि बफर यार्ड पत्तन द्वारा प्रदान की गयी एक सेवा ही नहीं है अपितु एक ऐसी सुविधा है जिसे पत्तन ने सरकार द्वारा घोषित "आप्रेशन डिक्जेशन" अभियान के लक्ष्य को हासिल करने के लिए सृजित किया है; और अतएव उक्त व्यवस्था प्रशुल्क प्राधिकरण के कार्यक्षेत्र के भीतर नहीं आती है।

4. प्राधिकरण ने दिनांक 26 दिसम्बर, 97 के अपने आदेश में अपने अधिकार क्षेत्र के बारे में जे एन पी टी की प्रारंभिक आपत्तियों को अस्वीकार कर दिया और पहले जारी किए गए अपने स्थगन आदेश का पुनः समर्थन किया। जे एन पी टी को यह भी निदेश दिया गया कि वह स्थगन आदेश का पालन करे और सलाह दी की वह मामले का सुविधाजनक और तेजी से निर्णय किए जाने के लिए कार्यवाहियों में शामिल हो।

5. दिनांक 17 जनवरी, 98 के अपने पत्र के द्वारा जे एन पी टी ने व्यापार को होने वाली असुविधा तथा निर्यात के विपथन को रोकने के उद्देश्य से स्थगन आदेश को रद्द करने का अनुरोध किया। स्थगन आदेश को रद्द करने के लिए नार्दन इंडिया स्टीमर एजेंट्स एसोसिएशन, मुम्बई और न्हावा शेवा शिप इंटरमोडल एजेंट्स एसोसिएशन, कंटेनर शिपिंग लाइन्स एसोसिएशन तथा मैसर्स मेयरस्क इंडिया लि० से भी अभ्यावेदन प्राप्त हुए थे। इन पर विचार किया गया और चूंकि पत्तन, क्षेत्राधिकार से संबंधित कोई भी कानूनी मुद्दा उठाए बिना इस मामले की कार्यवाहियों में शामिल होने पर सहमत हो गया था, अतः 2 फरवरी, 98 को प्राधिकरण द्वारा पारित एक आदेश के द्वारा स्थगन को रद्द कर दिया गया।

6. 7 मार्च, 98 को जे एन पी टी ने बफर यार्ड के प्रचालन में महापत्तन न्यास अधिनियम की धारा 48 के अंतर्गत प्रदान की गयी सेवाओं के लिए दरों के मान और शर्तों का विवरण तैयार किए जाने का प्रस्ताव किया। इस प्रस्ताव से संबंधित मुख्य विवाद वसूल की गयी दरों के बारे में था। जे एन पी टी ने दावा किया कि जबकि वास्तविक दर 1425/- रूपए प्रति टी ई यू परिकलित की गई थी परन्तु प्रयोक्ताओं के हितों को ध्यान में रखते हुए इस दर को कम करके 1300/- रूपए प्रति टी ई यू कर दिया गया था। इसके विपरीत बी बी एच ए ए ने इस बात का समर्थन किया की शुल्क बहुत अधिक हैं, इन्हें 420/- रूपए प्रति टी ई यू से अधिक नहीं रखा जा सकता है।

7. इस मामले में टी ए एम पी के क्षेत्राधिकार के बारे में जे एन पी टी की प्रारंभिक आपत्तियों पर तर्क देने के लिए 8 मई, 98 को इस मामले में संयुक्त सुनवाई का आयोजन किया गया। जे एन पी टी द्वारा उठाई गई प्रारंभिक आपत्तिया निम्नानुसार थीं :-

- (i) टी ए एम पी एक अर्धन्यायिक निकाय नहीं है।
- (ii) अतः टी ए एम पी याचिकाओं का न्याय- निर्णयन नहीं कर सकता।
- (iii) टी ए एम पी को सुनवाई के लिए अधिकृत नहीं किया गया था। यह गवाहों को नहीं बुला सकता है। यह साक्ष्य रिकार्ड नहीं कर सकता है।

8. 18 जून, 98 को प्राधिकरण ने जे एन पी टी द्वारा उठाई गयी तीनों प्रारंभिक आपत्तियों को खारिज करते हुए एक आदेश पारित कर दिया।

9. तत्पश्चात् इस मामले को गुण-दोष के आधार पर सुनवाई के लिए उठाया गया।

10. अगली सुनवाई 3 जुलाई, 98 को आयोजित की गयी जिसमें गुण-दोष के संबंध में बी सी एच ए ए के तर्कों की सुनवाई हुई। बी सी एच ए ए ने निम्निलिखित तर्क दिए :-

- (i) व्यापार प्रतिनिधियों ने बफर यार्ड को कभी भी स्वीकार नहीं किया। केवल शिपिंग लाइनों ने ही इसे स्वीकार किया।
- (ii) बफर यार्ड की संकल्पना किसी भी अंतर्राष्ट्रीय पद्धति के अनुरूप नहीं थी।

- (iii) पहले जे एन पी टी ने कंटेनर यार्ड तक सीधे जाने की अनुमति दी थी। तत्पश्चात्, उन्होंने इस पद्धति को बल दिया और एक बफर यार्ड को शुरू कर दिया। प्रक्रिया में जे एन पी टी एक तीसरे पक्षकार अर्थात् सी डब्ल्यू सी को ले आया। सी डब्ल्यू सी जिम्मेदार नहीं था। उसने सुझाव दिया है कि शिपिंग पक्ष को पहले की तरह ही जिम्मेदारी लेनी चाहिए।
- (iv) बफर यार्ड के प्रयोग के लिए जे एन पी टी को सी डब्ल्यू सी द्वारा नाममात्र की रायल्टी अदा की गई जिसके निवेश से जे एन पी टी को पर्याप्त आय नहीं हुई।
- (v) जब तक टी ए एम पी द्वारा अनुमोदन न कर दिया जाए सभी शुल्क अनधिकृत थे। जे एन पी टी को 24% ब्याज के साथ शुल्कों को वापस करना चाहिए।
- (vi) 19 मार्च, 97 की अधिसूचना द्वारा 925/- ₹० का एक समेकित प्रभार निर्धारित कर दिया गया। इसके बजाय, जे एन पी टी 1300/- ₹० प्रति टी ई यू वसूल कर रहा था। टी ए एम पी को जे एन पी टी द्वारा 925/- ₹० से अधिक कोई भी वसूली करने से रोकना चाहिए। टी ए एम पी को उत्तरदायित्व तय करने के लिए उचित दर तथा शर्तों को निर्धारित करना चाहिए।

11. 21 दिसम्बर, 98 को गुण-दोष के आधार पर तर्कों के समय मामले के संबंध में संतुलित दृष्टिकोण प्रस्तुत किए जाने के लिए सी डब्ल्यू सी, एम ए एन एस ए ए और सी एस एल ए को पक्षकार बनाए जाने के लिए जे एन पी टी के अनुरोध को स्वीकार कर लिया गया।

12. बी सी एच ए ए, एम ए एन एस ए ए, सी एस एल ए और सी डब्ल्यू सी के प्रमुख विवाद निम्नानुसार थे :-

बी सी एच ए ए

- (i) केवल शिपिंग लाइनों ने ही अपने प्रहस्तन और शट-आउट खर्चों को कट करने के लिए एक बफर यार्ड के सृजन का अनुरोध किया। व्यापार तथा कस्टम हाऊस एजेंटों ने इसका सदैव विरोध किया।
- (ii) कारखाने में भरे गए कंटेनरों को सीधे पत्तन में लाए जाने की सुविधा जो पत्तन के प्रारंभ होने के साथ ही उपलब्ध करवायी गयी टी उसे बन्द कर दिया गया और 5 अगस्त, 97 को बफर यार्ड प्रारंभ हुआ। व्यापार के साथ प्रशुल्क और प्रक्रियाओं के बारे में कोई विचार-विमर्श नहीं किया गया।
- (iii) बफर यार्ड से पत्तन तक कंटेनरों की हैंडलिंग और लान-ले जाने के किसी भी उत्तरदायित्व से शिपिंग लाइनों को छूट प्रदान की गया थी। निर्यातकों पर कुल 1300/- ₹० प्रति टी ई यू का अतिरिक्त भार डाला गया था।

- (iv) टी ए एम पी की स्थापना के साथ, जे एन पी टी के लिए यह आवश्यक हो गया था कि टी ए एम पी के साथ संपर्क करें। महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण द्वारा दरों के मान की शर्तों को मंजूरी प्रदान किए बिना जे एन पी टी का प्रस्ताव गैर-कानूनी और कानून की दृष्टि से गलत था।
- (v) जे एन पी टी दरमान की अनुसूची-II, खंड 1 में एक 20 फुट वाले कंटेनर को बफर यार्ड से पत्तन तक लाने-ले जाने के लिए समेकित शुल्क 925/-रु० प्रति कंटेनर था। तथापि, यह पत्तन 1300/-रु० प्रति कंटेनर वसूल कर हा था जिसमें से 250/- रु० लदान और 250/-रु० उतारने के शुल्क के रूप में लिया जा रहा था। 1425/-रु० प्रति टी ई यू के स्थान पर 1300/- रु० का वसूल किया जाना वसूल की जा रही अधिक धनराशि को न्यायोचित ठहराने का अधिश्वसनीय प्रयास था।
- (vi) किसी की कोई जवाबदेही नहीं थी। यदि किसी कारणवश सभी आवश्यक प्रक्रियाओं को पूरा कर लेने के पश्चात् कंटेनर को बफर यार्ड से पत्तन तक लाने में विलम्ब हो जाता था जिसकी वजह से ऋण पत्र की अवधि समाप्त हो जाती थी तो कोई भी व्यक्ति ऐसा नहीं था जिसे निर्यातक जिम्मेदार ठहरा सके अथवा जिसके विषय कार्रवाई कर सके। किसी कंटेनर को निर्धारित समय-सीमा के भीतर पत्तन तक ले जाने के लिए सी डब्ल्यू सी पर कोई कानूनी बाध्यता नहीं थी।
- (vii) बफर यार्ड के लिए शुल्क 550/-रु० प्रति टी ई यू से अधिक नहीं होने चाहिए। दूरी केवल 6 कि.मी. होने के कारण, बफर यार्ड से कंटेनर यार्ड तक लाने-ले जाने का शुल्क 250/-रु० से अधिक नहीं होना चाहिए। इसमें 50/-रु० प्रति टी ई यू का प्रशासनिक और जनशक्ति लागत तथा 250/- रु० का लादने और उतारने का शुल्क जोड़ा जा सकता है। सी डब्ल्यू सी ने दूसरी निजी एजेंसी को उप-ठेका दिया जिसके परिणामस्वरूप दरें बहुत अधिक बढ़ गयीं। जबकि सी डब्ल्यू सी बिना एक पैसा खर्च किए निर्यात करने वालों से 16.25 करोड़ रु० प्रतिवर्ष वसूल कर रहा होगा, सी डब्ल्यू सी द्वारा जे एन पी टी को 100/-रु० प्रति टी ई यू ही अदा किया जा रहा था।

उपर्युक्त तथ्यों के आधार पर बी सी एच ए ए ने निम्नलिखित राहतों के लिए अनुरोध किया :-

- (क) कारखाने में रखे गए कंटेनरों को पोर्ट पर सीधे ले जाने की अनुमति देने संबंधी सुविधा को वापस लिए जाने को गैर-कानूनी और कानून की दृष्टि से गलत घोषित किया जाए तथा पत्तन को पहले वाली यथास्थिति बहाल करने के निदेश दिए जाएं।
- (ख) बफर यार्ड में निर्यातकों पर लगाए गए प्रशुल्क को गैर-कानूनी तथा कानून की दृष्टि से गलत घोषित किया जाए तथा पत्तन को आदेश दिया जाए कि वह बफर यार्ड के प्रयोग के लिए व्यापार से कियी शुल्क की वसूली को तत्काल बंद करे तथा निर्यातकों /सी एच ए से अभी तक वसूल की गयी समस्त धनराशि को वापस करे।
- (ग) किसी अन्य तर्क के पूर्वाग्रह के बिना, यदि टी ए एम पी ने उपर्युक्त पैरा 12(vii) में तैयार की गयी 550/- प्रति टी ई यू की दर का अनुमोदन कर दिया हो तो पत्तन को निर्यातकों / सी एच ए से अभी तक अधिक वसूल की गयी सभी धनराशियों को लौटाए जाने के आदेश दिए जाएं।

- (घ) किसी अन्य तर्क से प्रभावित हुए बिना, यदि टी ए एम पी ने मार्च, 97 के महाराष्ट्र राजपत्र में पत्तन द्वारा अधिसूचित दरों का अनुमोदन कर दिया गया हो तो पत्तन को निर्यातकों/ सी एच ए से वसूल की गयी 925/-रु० प्रति टी ई यू से अधिक की समस्त धनराशियों को लौटाने के आदेश दिए जाएं। तथापि, इससे एक गलत परम्परा पड़ेगी जिसमें पत्तन को दरों में स्पष्टछन्द रूप से वृद्धि और इसके बाद निष्पन्न कार्य के साथ प्राधिकरण से संपर्क करने के लिए आकर्षित किया जाएगा।
- (ङ) किसी अन्य तर्क से प्रभावित हुए बिना पत्तन को बफर यार्ड में विद्यमान शतों तथा प्रक्रियाओं के विवरण में संशोधन करने के आदेश दिए जाएं जिससे यह ध्यान में रखते हुए उचित जवाबदेही सुनिश्चित की जा सके कि माल को ढोने की जिम्मेदारी/उत्तरदायित्व को माल ढोने वालों अर्थात् जहाजरानी कंपनियों के लिए सीमा शुल्क कार्यालयों से 'जहाज को किराए पर देन' के आदेश को दिए जाने पर तत्काल स्थानांतरित कर दिया जाना चाहिए।
- (च) किसी अन्य तर्क से प्रभावित हुए बिना, पत्तन को उन शिपिंग लाइनों से बफर यार्ड खर्चों को वसूलन करने के आदेश दिए जाएं जो बफर यार्ड के सृजन से सीधे लाभान्वित हुई हैं।

सी एस एल ए

- (i) बफर यार्ड लगभग 12 माह से चल रहा है। उनके संघ को कोई कठिनाई पेश नहीं आ रही है।
- (ii) पत्तन की उत्पादकता में काफी सुधार हुआ है।

एम ए एन एस ए ए

- (i) बफर यार्ड के प्रचालन के साथ कोई छेड़-छाड़ किए जाने से जे एन पी टी के निर्यात प्रवाह तथा उत्पादकता पर प्रभाव पड़ेगा।
- (iii) पत्तन पर भीड़भाड़ कम करने और उत्पादता में वृद्धि करने के उद्देश्य से बी सी एच ए ए अखिल भारतीय आयातक एवं निर्यातक संघ, सी ओई ई, आई एम सी और वैस्टर्न इंडिया शिपर्स एसोसिएशन के प्रतिनिधियों के साथ व्यापक विचार-विमर्श करने के पश्चात् बफर यार्ड को कार्यान्वित किया गया था। परिणामस्वरूप वैसल शटआउट में लगभग 90% की गिरावट आई है जिससे पत्तन के संसाधनों में काफी बचत हुई। इन लाभों से केवल पत्तन को ही लाभ नहीं हुआ अपितु इससे अंततः समग्र रूप से निर्यातकों और राष्ट्र को भी लाभ हुआ। जे एन पी टी द्वारा सृजित बफर यार्ड सुविधा पोतवाणिकों और निर्यातक समुदाय के हित में थी।

सी डब्ल्यू सी

- (i) "प्रहस्तन और परिवहन" व्ययों के लिए 1300/- रु० प्रति टी ई यू वसूल किया गया।
- (ii) संचलन आदेश प्राप्त होने से 12 घंटे के भीतर कंटेनर उठाए जाएंगे।
- (iii) सी डब्ल्यू सी द्वारा एक बार संचलन आदेश प्राप्त हो जाने पर कोई भी भूमि किराया वसूल नहीं किया जाएगा।

- (iv) यदि पत्तन कठौती से 12 घंटे पूर्व सी डब्ल्यू सी की उक्त संचलन आदेश प्राप्त हो जाने पर सी डब्ल्यू सी द्वारा पत्तन कठौती के भीतर कंटेनरों को बी सी यार्ड से जे एन पी टी तक नहीं ले जाया जा सका तो शिपों के बिलों में किसी संशोधन के लिए सी डब्ल्यू सी उत्सर्गाधी होगा और उक्त कंटेनरों पर कोई भी भूमि किराया शुल्क नहीं लगाया जाएगा।

13. इस मामले में मिश्र-मिश्र पक्षकारों द्वारा दिए गए विभिन्न लिखित विवरणों और संयुक्त सुनवाईयों में विभिन्न पक्षकारों द्वारा दिए गए मिश्र-मिश्र बिन्दुओं के संबंध में उठने वाले मुद्दों का निम्नानुसार विश्लेषण किया जा सकता है :-

- (i) बी सी एच ए ए ने अपने मूल आवेदन में केवल कुछ सूचना/स्पष्टीकरण मांगे थे, उन्होंने किसी कार्रवाई की मांग नहीं की थी। इसलिए टी ए एम पी द्वारा किसी "मामले" को पंजीकृत करने के लिए कोई आधार नहीं बन सकता।

जबकि यह सच है कि टी ए एम पी के लिए अपने प्रथम पत्राचार में बी सी एच ए ए ने केवल सूचना/स्पष्टीकरण मांगे थे किन्तु इसका यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता कि इस मामले में उन्हें और कुछ नहीं कहना था। जैसा कि रिकार्ड में उपलब्ध विभिन्न अन्य दस्तावेजों से पता चलता है कि वे "बफर यार्ड" को शुरू करने का लगातार विरोध करते रहे हैं और जे एन पी टी यह बता पाने में समर्थ नहीं रहा है कि बी एस एच ए ए ने किसी भी स्तर पर 'सहमति' दी थी। इस आचरण के अनुरूप बी सी एच ए ए ने इस मामले में भी जे एन पी टी के निर्णय की वैधता को चुनौती दी थी। निःसंदेह ऐसा बाद की अवस्था में किया गया था। लेकिन इस संबंध में यह माना जाना है कि किसी मामले के लम्बित रहने के दौरान तर्कों में संशोधन हमेशा संभव रहे हैं। उनके विवाद की विषयवस्तु और उनकी आपत्तियां आमंत्रित करने की अस्पष्टता का उल्लेख करते हुए विशिष्ट लिखित विवरण दायर किए गए थे और यह सब हमारे अनुमोदन से हुआ था।

इस संबंध में यह भी माना जाना है कि हमारे देश के पत्तन क्षेत्र में एक नियामक तंत्र का कार्यकरण एक नई विशेषता है तथा अब भी यह एक विकसित पद्धति है। ऐसी स्थिति में, प्रक्रियाओं में लचीलापन बनाए रखना है क्योंकि तकनीकों को कड़ाई से लागू करने से प्रारंभ की गयी नई पद्धति का उद्देश्य पूरा नहीं होगा। जब तक सभी संबंधित नई पद्धति मलीमांति नहीं समझ लेते और इसके साथ सामंजस्य नहीं कर लेते तब तक पत्तन न्यास और पत्तन का प्रयोग करने वालों दोनों को ही समझदारी का परिचय देना होगा। इस गणना पर जे एन पी टी की आपत्ति गुणदोष के आधार पर विचार करने योग्य नहीं है।

- (ii) ऐसे मामलों पर विचार करने के लिए टी ए एम पी के क्षमधिकार और इस मामले पर की गई सुनवाई के बारे में प्रचलित प्रारंभिक आपत्तियां।

प्राधिकरण द्वारा 2 जून, 98 को आयोजित अपनी बैठक में इन प्रारंभिक आपत्तियों पर व्यापक विचार-विमर्श किया गया था, और दिनांक 18 जून, 98 के हमारे पिछले आदेश द्वारा सभी

प्रारंभिक आपत्तियों को नामंजूर कर दिया गया था। जे एन पी टी ने निःसंदेह, यदि आवश्यक हो तो बाद में किसी तारीख को किसी न्यायालय में इस आदेश को चुनौती देने का अपना अधिकार सुरक्षित रखा था। लेकिन इस मामले के प्रयोजनार्थ, उन्होंने हमारे क्षेत्राधिकार को स्वीकार कर लिया और कार्यवाहियों में सक्रियतापूर्वक भाग लिया। अतः ऐसी अवस्था में उन प्रारंभिक मुद्दों पर विचार किया जाना आवश्यक नहीं होगा।

इसके बावजूद, जे एन पी टी ने इन कार्यवाहियों की वैधता पर पुनः प्रश्न उठाते हुए कुछ मुद्दे उठाए थे। इन मुद्दों (कानूनी) को समूहबद्ध किया गया और इन पर अगले मामले में कार्रवाई की गयी।

(III)(क) किसी वरमान में परिवर्तन नहीं किया गया है; और कोई भी (नया) वरमान प्रारंभ नहीं किया गया है। इस कारण से, जे एन पी टी को टी ए एम पी से परामर्श करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। इस मुद्दे पर विचार किया गया और हमारे 26 दिसम्बर, 97 के पहले आदेश के पैरा 4 में इसका निर्णय कर दिया गया था।

(ख) निर्यात कार्गो के संबंध में महापत्तन न्यास अधिनियम की धारा 48(1) (ख) के उपबंधों में केवल सीमाशुल्क द्वारा अनुमत कंटेनर शामिल हैं और वह कंटेनर (अनुमत कंटेनर) जिन्हें बफर यार्ड में जाना है, शामिल नहीं है।

दिनांक 26 दिसम्बर, 97 के हमारे पिछले आदेश के द्वारा इस मुद्दे पर पुनः निर्णायक रूप से कार्रवाई की गयी थी। निर्विवाद रूप से, संबंधित भूमि जे एन पी टी से संबंधित थी। कतिपय (नए) कार्यकलापों के लिए इसे सी डब्ल्यू सी को पट्टे पर दिया गया था। इस पट्टे के संबंध में टी ए एम पी से संपर्क नहीं किया गया था। अतः यह कानून का उल्लंघन था। अतः इस मुद्दे पर पुनः विचार किए जाने की आवश्यकता नहीं है।

यहां बी सी एच ए ए द्वारा उठाए गए बिन्दु का उल्लेख करना प्रासंगिक होगा। बफर यार्ड को प्रारंभ करने का अर्थ एक नई पद्धति को प्रारंभ करना है जिसके लिए सुविधाओं में पर्याप्त परिवर्तन/कमी करना शामिल है, और उससे नई सेवा प्रारंभ होगी। बी सी एच ए द्वारा यह प्रतिवाद किया गया है कि बी पी टी से संबंधित एक मामले के संबंध में 1993 की सिविल अपील संख्या 3792-74 में दिनांक 9 फरवरी, 97 में उच्चतम न्यायालय द्वारा दी गयी व्यवस्था के अनुसार प्रशुल्क संबंधी एक नई अधिसूचना अपेक्षित होगी, और चूंकि जे एन पी टी द्वारा इस (कानूनी) अपेक्षा को पूरा नहीं किया गया अतः इस कार्य को कानून का उल्लंघन माना जाएगा।

इस विवाद में योग्यता है। टी ए एम पी की कार्रवाई की वैधता, औचित्य तथा साम्यता स्थापित करने के औपचारिक प्रस्ताव के साथ जे एन पी टी को उसके साथ संपर्क करना चाहिए। विशेष बात यह है कि जे एन पी टी ने तत्पश्चात् इस संबंध में हमारे दृष्टिकोण को स्वीकार कर लिया और अनुमोदनार्थ एक औपचारिक प्रस्ताव प्रस्तुत कर दिया। इस कारणवश, जे एन पी टी द्वारा पुनः उठाया गया यह मुद्दा गुणदोष के आधार पर विचार किए जाने योग्य नहीं है।

(ग) सी इन्क्यू सी द्वारा बफर यार्ड प्रचालनों का प्रबंधन किया जाता है, अतः बफर यार्ड को जे एन पी टी द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सेवा नहीं माना जा सकता। परिणामस्वरूप, इस कार्यकलाप के संबंध में टी ए एम पी का कोई संबंध नहीं होगा।

जैसा कि पहले कहा गया है यदि अन्य मुद्दों पर ध्यान न भी दिया जाए तो चूक को "पट्टा" खंड के लिए जे एन पी टी की गलती माना जा सकता है। इसके अलावा जे एन पी टी का तर्क स्पष्ट रूप से गलतफहमी के कारण किया गया है क्योंकि संविधि में यह निर्धारित किया गया है कि निर्धारित दरमान किसी ऐसी विनिर्दिष्ट सेवा के संबंध में हो सकते हैं जिसे बोर्ड द्वारा अथवा ऐसा करने के लिए अधिकृत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा प्रदान किया गया हो।

(घ) महापत्तन न्यास अधिनियम में 'प्रयोक्ताओं' की सुनवाई के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

पत्तन न्यास अधिनियम में 'प्रयोक्ताओं' द्वारा टी ए एम पी के पास शिकायत करने का कोई प्रावधान नहीं है।

महापत्तन प्रशुल्क अधिनियम में टी ए एम पी द्वारा यह निर्णय लिए जाने के लिए कोई प्रावधान नहीं है कि पत्तन न्यास द्वारा कौन-सी सेवाएं उपलब्ध करवायी जानी हैं। अतः टी ए एम पी यह निर्णय नहीं ले सकता कि यहां बफर यार्ड होगा अथवा नहीं।

मामले की उस स्तर पर जे एन पी टी द्वारा उठाई गई प्रारंभिक आपत्तियों के संबंध में दिनांक 18 जून, 98 के हमारे पिछले आदेश द्वारा इन मुद्दों पर कार्रवाई की गई है। इन मुद्दों तथा अन्य संबंधित मुद्दों पर भी व्यापक विचार-विमर्श किया गया था और जे एन पी टी तथा इस्पात इंडस्ट्रीज लि० के बीच विवाहित मामले में पारित किए गए दिनांक 18 जून, 98 के हमारे पिछले आदेश में इन्हें स्वारिज कर दिया गया था।

यहां उल्लेख करना भी प्रासंगिक होगा कि उपर्युक्त पैरा 13(III)(ख) में वर्णित अपनी व्यवस्था में उच्चतम न्यायालय ने प्रशुल्क निर्धारण करने वाले प्राधिकारियों से यह अपेक्षा की थी कि वे सभी इच्छुक पक्षकारों को अपनी राय देने के लिए अवसर प्रदान करें, प्रशुल्क प्रस्ताव पर आपत्तियां आमंत्रित करें, सार्वजनिक सुनवाई का आयोजन करें और प्रशुल्क निर्धारित करने से पूर्व सभी आपत्तियों का निराकरण करें।

आश्चर्यजनक बात यह है कि जे एन पी टी ने इस संबंध में भी प्रतिवाद किया है कि केवल न्यासी बोर्ड ही 'प्रयोक्ताओं' की सुनवाई कर सकता है टी ए एम पी नहीं। 'अन्यों' को परामर्श देने के लिए टी ए एम पी की ओर से की गयी किसी भी कार्रवाई को पत्तन न्यास के आंतरिक प्रबंधन के साथ हस्तक्षेप करना माना जाएगा और इसलिए यह कानून का उल्लंघन होगा। सार्वजनिक सुनवाईयां आयोजित करने के लिए टी ए एम पी द्वारा की गयी कार्रवाई से उस सूचना का रहस्योद्घाटन होगा जिसे पत्तन न्यास द्वारा 'गोपनीय' माना जाता है।

जे एन पी टी और आई आई एल के बीच विवादित मामले में दिनांक 18 जून, 98 के अपने पिछले आदेश में हमने यह टिप्पणी की टी :-

" पत्तन न्यास एक सार्वजनिक न्यास है जिसे समुद्री मार्ग से व्यापार को बढ़ावा देने के लिए आयातकों/निर्यातकों की सहायता करने के जनकार्य को करने के लिए सृजित (तथा सुसज्जित) किया गया था। यह वास्तव में आश्चर्यजनक तथ्य है कि वहीं सार्वजनिक न्यास अपने 'प्रयोक्ताओं' को अपनी शिकायतें प्रस्तुत करने के लिए एक उपयुक्त अवसर प्रदान न किए जाने के लिए इतने जोरदार ढंग से तर्क दे रहा है। इस दृष्टिकोण जैसी बचकानी हरकत की भी अनदेखी नहीं की जा सकती। "

जे एन पी टी की इस टिप्पणी के संदर्भ में, बी सी एच ए ए ने यह प्रत्युत्तर दिया है कि जे एन पी टी संभवतः इस तथ्य को भूल गया है कि पत्तन न्यास का गठन क्यों, किनके लिए और किस उद्देश्य से किया गया है। जे एन पी टी संभवतः इस तथ्य से भी भटक गया है कि इसे आयात/निर्यात के संबंध में आर्थिक प्रचालनों के लिए सहूलियतें प्रदान करना है। इस प्रत्युत्तर में समझदारी की बात कही गयी है जो अप्रासंगिक समर्थन के योग्य है।

जहां तक 'वाणिज्यिक रूप से संवेदनशील सूचना की गोपनीयता' के बारे में जे एन पी टी की टिप्पणी का संबंध है, हमारी कथित स्थिति यह रही है कि पत्तन न्यास/ निजी प्रचालक 'सूचना की गोपनीयता' का दावा कर सकते हैं किन्तु वे उस चतुरतापूर्ण तर्क पर टी ए एम पी से किसी सूचना को रोक नहीं पाएंगे तथा ऐसे किसी भी उचित दावे का सम्मान किया जाएगा और प्रासंगिक सूचना की गोपनीयता को बनाए रखा जाएगा।

जहां तक टी ए एम पी के बारे में कही गयी इस टिप्पणी का संबंध है कि उसे यह निर्णय लेने का अधिकार नहीं है कि पत्तन न्यास द्वारा कौन-कौन सी सेवाएं उपलब्ध करवायी जानी है, पुनः हमारी घोषित स्थिति यही रही है कि टी ए एम पी स्वयं भी पत्तन प्रबंधन तथा पत्तन विकास के साथ छेड़खानी करने का इच्छुक नहीं होगा। लेकिन टी ए एम पी की इस स्थिति का यह प्रस्तुत करने के लिए सतही आकलन नहीं किया जा सकता कि टी ए एम पी, पत्तन न्यास द्वारा प्रस्तावित किसी सेवा/कार्यकलाप/कार्य के लिए दरमान तथा शर्तों संबंधी विवरण तैयार करेगा जिसके लिए जे एन पी टी द्वारा तर्कों में मांग की गयी है। स्पष्ट बात यह है कि टी ए एम पी से एक रबर की मुहर की तरह कार्य करने की अपेक्षा नहीं की जा सकती। हालांकि प्रशासनिक शक्तियों/न्यासी बोर्ड के कार्यों पर अधिकार करने तथा पत्तन प्रबंधन/विकास में हस्तक्षेप करने का हमारा कोई इराबा नहीं है लेकिन हमसे किसी सेवा/कार्यकलाप/कार्य के औचित्य के बिना प्रशुल्क निर्धारित करने की विधिसम्मत रूप से अपेक्षा नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए यदि किसी पत्तन न्यास द्वारा किसी हीरो-जड़ित स्वर्ण क्रेन के संस्थापन का निर्णय लिया जाता है तो निश्चित रूप से उसके लिए दरमान निर्धारित करके एक ऐसे (निश्चय) प्रस्ताव के लिए टी ए एम पी एक पक्षकार नहीं हो सकता। संबंधित सेवा / कार्यकलाप / कार्य को

प्रासंगिकता, आवश्यकता, उपयोगिता, दक्षता आदि जैसे मानदंड के आधार पर देखा जाना चाहिए। वास्तव में, यही वह औचित्यपूर्ण पहल है कि जिस पर उच्चतम न्यायालय ने उस पर उद्धृत अपनी व्यवस्था में जोर दिया है। सार-सत्य यह है कि यह महसूस किया जाए कि पत्तन न्यास कर लगाने वाला एक प्राधिकरण नहीं है अपितु यह एक ऐसा संगठन है जो किसी सेवा के प्रावधान के लिए शुल्क लगाता है। अतः हर समय प्रतिपूरक आधार बनाए रखना होगा।

- (ड.) बी सी एच ए ए के संबंध में, जे एन पी टी ने दो आपत्तियां की हैं। इस मुद्दे का विरोध करने का उनका कोई अधिकार नहीं है क्योंकि उन्होंने बफर यार्ड के 'बहिष्कार' की मांग की थी और उन्होंने सीमाशुल्क आयुक्त के साथ सीधे परामर्श करके और जे एन पी टी के सहयोग के बिना ही बफर यार्ड को दरकिनार करके सीमाशुल्क द्वारा अनुमत कंटेनरों की ढुलाई के लिए एक नई पद्धति विकसित की थी।

यह सच है कि बी सी एच ए ए ने 'बहिष्कार' की मांग की थी। लेकिन वह मांग जे एन पी टी द्वारा लिए गए एक अभिकथित एकपक्षीय निर्णय के संदर्भ में की गयी थी। किसी व्यावसायिक संघ की ऐसी पहलों को उनके विधिसम्मत हितों को अभिव्यक्त करने के उनके अधिकार को समाप्त कर देने के एक तर्क के समर्थन में उद्धृत नहीं किया जा सकता। दूसरी आपत्ति वास्तव में एक अत्यधिक असाधारण वक्तव्य है। इसे स्वीकार करते हुए जे एन पी टी ने बफर यार्ड को एक ऐसी वैकल्पिक सुविधा घोषित किया है जो उन निर्यातकों को अवसर प्रदान कर रहा है जो यदि मार्ग में सीमाशुल्क संबंधी अनुमति प्राप्त कर लें तो पोर्ट कंटेनर यार्ड में सीधे जा सकते हैं। बी सी एच ए ए को जो कुछ करने के लिए सूचित किया गया है वह वास्तव में जे एन पी टी द्वारा दिए गए विकल्प के ही अनुरूप है। तब बी सी एच ए ए द्वारा की गयी पहल के संबंध में जे एन पी टी को क्या आपत्ति हो सकती है ?

- (iv) व्यापार के साथ कुल मिलाकर कोई परामर्श नहीं किया। जे एन पी टी ने एक मनमानी व्यवस्था की एकपक्षीय घोषणा की थी।

बी सी एच ए ए की यह टिप्पणी/ आपत्ति हमारे प्रयोजन के लिए वास्तव में बहुत अधिक प्रासंगिक नहीं है। इस विवाद का सार 'प्रबंधन' से ही अधिक संबंधित रहा है।

किसी भी स्थिति में, यह तथ्यों पर आधारित प्रतीत नहीं होती है। रिकार्ड में यह दर्शाने के लिए पर्याप्त सामग्री उपलब्ध है कि इस विषय पर काफी समय से विचार-विमर्श नहीं किया गया है और बी सी एच ए ए की भी इसमें सदैव भूमिका रही है।

प्रारंभ में, जे एन पी टी सीमाशुल्क कार्यालय द्वारा क्लियर न किए गए कंटेनरों को पी सी यार्ड में रखने की अनुमति नहीं दे रहा था। बाद में एक संवर्धनात्क उपाय के

रूप में जे एन पी टी ने 'क्लियर न किए गए कंटेनरों' को भी पी सी वाई में रखने की अनुमति दे दी। ऐसा पता चला है कि इसके परिणामस्वरूप बड़ी विषम स्थिति उत्पन्न हो गयी जिससे अत्यधिक विलम्ब होने लगा, (परिहार्य) 'कामबंदी' होने लगी और शिपिंग लाइनों को अत्यधिक वित्तीय नुकसान होने लगा। ऐसी स्थिति में जे एन पी टी तथा शिपिंग लाइनें दोनों ही पी सी वाई में विसंकुलन को कम करने, कंटेनरों के संचलन के बारे में भ्रम को समाप्त करने, और पोतों के आवागमन की गति को तेज करने के लिए पुनर्व्यवस्था करने की मांग कर रहे थे। 1992 से मित्र-मित्र मंचों पर इस विषय के प्लस और विप्लस पर चर्चा की गयी थी। 1997 के अंत में एम ओ एस टी द्वारा आदेशित 'विसंकुलन को समाप्त करना' नामक अभियान के द्वारा सीमाशुल्क कार्यालय द्वारा क्लियर न किए गए पी सी वाई कंटेनरों को बाहर रखे जाने के निर्णय से बड़ी विकट परिस्थिति उत्पन्न हो गयी। यह निर्णय उस अंतर्राष्ट्रीय पद्धति के अनुरूप है जिसमें केवल सीमाशुल्क कार्यालय द्वारा क्लियर किए गए कंटेनरों को ही कंटेनर यार्ड में रखने की अनुमति दी जाती है। इस निर्णय को निष्पादन के सर्वांगीण सुधार के परिणाम के रूप में भी देखा गया है। बी सी एच ए ए इस बात से असंतुष्ट था कि केवल उत्पादशुल्क कार्यालय से क्लियर किए गए कंटेनरों को कंटेनर यार्ड में रखने की अनुमति नहीं दी जा रही थी। उनके अनुसार, जे एन पी टी (सी डब्ल्यू सी के माध्यम से) वह कार्य कर रहा था जो शिपिंग लाइन को करना चाहिए। इस प्रक्रिया में शिपिंग लाइनें तो धन की बचत कर रही थीं किन्तु पोतवाणिकों को अत्यधिक भुगतान करना पड़ रहा था।

"बैक अप यार्ड" की एम बी पी टी प्रणाली का हवाला देते हुए बी सी एच ए ने पुनर्विचार करने का अनुरोध किया।

कंटेनरों के संचलन पर आने वाले लागत भार को अनिश्चितकाल तक शिपिंग लाइनों पर टालने की पूर्ववर्ती प्रणाली का औचित्य के रूप में हवाला देना तर्कसंगत प्रतीत नहीं होता है। इस मामले में जे एन पी टी और शिपिंग लाइनों द्वारा तर्क दिए गए अनुसार इसे मान लेना होगा कि निर्यातकों को अपने कंटेनर को कंटेनर यार्ड ले जाए जाने के पूर्व क्लियरेंस की व्यवस्था करनी होगी।

जे एन पी टी ने तर्क दिया है कि नई प्रणालीमें पोतवाणिकों को अपनी यात्रा में कंटेनरों को बफर यार्ड से कंटेनर यार्ड में लदान/ परिवहन/ उतारने के लिए भुगतान करना होगा। इस भार को जैसाकि पहले बताया गया है, पूर्ववर्ती व्यवस्था में शिपिंग लाइनों द्वारा वहन किया जाता था। आवागमन प्रभारों के भुगतान के उत्तरदायित्व में यह परिवर्तन मुख्य बन्धा प्रतीत होती है।

जे एन पी टी का यह तर्क बी सी एच ए ए के इस प्रतिवाद से साबित होता है कि नई प्रणाली में शिपिंग लाइनों को पूरा लाभ मिलेगा और पोतवाणिकों पर पूरा भार पड़ेगा। वास्तव में बी सी एच ए ए ने यह भी तर्क दिया है कि शिपिंग लाइनें, जिन्हें संपूर्ण लाभ मिल रहा है, को लागत में भी भागीदारी करनीय चाहिए। यदि ऐसा न भी होता इस संदर्भ में इस बात पर जोर देकर कहा जा सकता है कि शिपिंग लाइनों का लाभ संदर्भाधीन मुद्दे के लिए आनुवंशिक है। निर्विवाद रूप में पोतवाणिक क्लियरेंस कराने और 'क्लियर्ड' कंटेनरों को पतन कंटेनर यार्ड में ले जाने के लिए जिम्मेदार है। शिपिंग लाइनों को इस कार्य के लिए कैसे उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

बी सी एच ए ए की इस मांग का कि शिपिंग लाइने बफर यार्ड में कंटेनरों को ग्रहण करें, एम ए एन एस ए ए और सी एस एल ए ने दृढ़ता से खण्डन कर दिया है। इस संबंध में उनका जोरदार प्रत्युत्तर निम्नानुसार है :-

" सुझाए गए संशोधनों में एक यह है कि वास्तविक संभार तंत्र का सी डब्ल्यू सी के ठेकेदार होने के कारण भारिक कंटेनरों को बफर यार्ड से पत्तन नियंत्रक क्षेत्र तक ले जाने का उत्तरदायित्व लेते हैं। प्रस्तुत उदाहरण मुंबई पत्तन का है जहाँ पर भारिकों के परिवाहक बफर क्षेत्र से पत्तन तक कंटेनर को ले जाते हैं। हमारे दृष्टिकोण में, इसके परिणामस्वरूप भारिकों के उत्तरदायित्व में दुलाई ठेका में स्थापित सीमा से अधिक वृद्धि हो जाएगी। वाणिकों द्वारा भरे गए कंटेनरों को प्रारंभिक स्थान पर सी वाई द्वारा भरे गए कंटेनर के रूप में नामांकित किया जाता है जिसका तात्पर्य है कि वाणिक को उन सभी प्रक्रियात्मक और संभार तंत्रीय प्रक्रियाओं जिन्हें पोतलदान के पूर्व किया जाना है को पूरा कराने के पश्चात् भारिकों के लिए निर्दिष्ट कंटेनर यार्ड भरे हुए तैयार कंटेनर प्रस्तुत करने होते हैं। बफर यार्ड में भारिकों द्वारा कंटेनरों को स्वीकार करने से वह जोखिम और उत्तरदायित्व लाइनों पर होगा जो वस्तुतः वाणिक से संबंधित है।"

एम बी पी टी द्वारा अंगीकृत प्रणाली का संदर्भ वास्तव में प्रासंगिक नहीं है। क्या 'बैक अप यार्ड' रचा जाए अथवा अन्य कोई व्यवस्था हो, प्रबंधन का निर्णय होगा जिसे न्यासी बोर्ड द्वारा लिया जाएगा। न्यासी बोर्ड के ऐसे प्रबंधन निर्णय को प्रतिकूल समझे बगैर केवल व्यावहारिकता के आधार पर इसमें हस्तक्षेप करना महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण के कार्यक्षेत्र में नहीं आता। बी सी एच ए ए का यह तर्क कि यदि जे एन पी टी एक तीसरे पक्षकार के ठेकेदार को लाए बिना स्वयं बफर यार्ड को प्रचालित करता है तो वह 1400/-रु० प्रति टी ई यू की दर से अर्जन करेगा जिससे 4.50 करोड़ रु० के अपने निवेश को चार माह में वसूल कर लेना कल्पनामात्र है। वस्तुतः तथ्य यह है कि जे एन पी टी ने इस प्रयोजनार्थ एक ठेकेदार को लगाने का निर्णय अनुभव और विशेषज्ञता की कमी होने के कारण लिया है।

जे एन पी टी ने इस बात पर भी प्रकाश डाला कि यह 120/-रु० प्रति टी ई यू रायल्टी 16/-रु० प्रति वर्ग मीटर प्रति माह की दर से भू-किराया और 260/- रु० प्रति वर्ग मीटर प्रतिमाह की दर से रख-रखसच लागत वसूल करता है, जो 40,000 वर्ग मीटर बफर यार्ड क्षेत्र के विकास में किए गए निवेश के लिए वसूला जाता है।

प्रसंगवश बी सी एच एस द्वारा दिए गए तीन सुझाव विचारणीय है :-

- (क) पूर्ण में शिपिंग लाइनें कंटेनरों के संचलन की लागत को वहन कर रही थी और टी एच सी के एक भाग के रूप में वसूल रही थी। अब लागत का वहन पोतवाणिक करते हैं। परन्तु टी एच सी में तदनुरूपी कोई कमी नहीं आई है। हालांकि टी एच सी का कोई 'विनियमन' नहीं है परन्तु जे एन पी टी अपने 'पत्तन प्रयोक्ता बैठक' में इस शिकायत के लिए कोई संदर्भ इंगित चाहेगा और समुचित कार्रवाई हेतु इसे शिपिंग लाइनों की सुझबूझ पर छोड़ देगा।

यदि (और जब) टी एच सी विनियमित होता है, तो इस मुद्दे का हमारे समक्ष विरोध किया जा सकता है।

सी एफ एस के सहायक के रूप में माना जाता है। संभवतः इस स्थिति में जे एन पी टी ने अपने दिनांक 5 अगस्त, 1997 के आदेश में 'बी वाई से सी वाई' क्षेत्र के 'सी एफ एस से सी वाई के समान ही माना है।

(vi) **जे एन पी टी द्वारा 17 मार्च, 1997 को अधिसूचित प्रशुल्क गैर-कानूनी है।**

बी सी एच ए ए का तर्क है कि एम पी टी अधिनियम में संशोधन संबंधी अध्यादेश जनवरी, 97 को जारी किया गया था। संशोधित अधिनियम फरवरी, 97 में पारित कर दिया गया था। इनके अनुसार प्रशुल्क को संस्वीकृत करने के लिए सरकार की शक्तियों को समाप्त कर दिया गया था और प्रशुल्क को अनुमोदित करने के लिए न्यासी बोर्ड की शक्तियाँ टी ए एम पी में निहित कर दी गई थी। ऐसा मार्च, 1997 में किया गया था, और न तो जे एन पी टी के न्यासी बोर्ड ने दरों का अनुमोदन किया है और न ही सरकार ने उनकी संस्वीकृति की है। इस स्थिति में दिनांक 17 मार्च, 1997 की पूरी अधिसूचना रद्द मानी जाए।

जबकि इस संबंध में कानूनी स्थिति पूरी तरह से स्पष्ट नहीं है, जे एन पी टी का यह विवाद कि एम पी टी अधिनियम की धारा 29(1)(क) में समाविष्ट 'दर लगाने का अधिकार' के द्वारा अपनी अधिसूचना की वैधता प्राप्त कर लेना अभिशप्त प्रतीत होता है। इस तथ्य के बावजूद कि अधिनियम की धारा 52 को हटा दिया गया है, इस प्रकार दरों को संस्वीकृत करने का सरकार का अधिकार निष्प्रभावी हो गया है, जे एन पी टी की सदस्यता इसकी दरों के लिए सरकार की संस्वीकृति लेने के लिए इसके अधिनियम द्वारा स्थापित प्रतीत होगी। जे एन पी टी ने एम पी टी अधिनियम के अंतर्गत अंतिम प्राधिकरण के रूप में सरकार में निहित शक्तियों पर जोर देकर धारा 52 के लोप करने/ हटाने के आशय की मांग की है। शायद उनके लिए इस तर्क का अनुसरण करना आवश्यक नहीं होगा। धारा 29(3) के उपबंधों के संबंध में उनका तर्क अधिक कारगर ढंग रूप में देखा जा सकता है। धारा 29(3) के अनुसार टी ए एम पी को इसके गठन की तारीख अर्थात् 10 अप्रैल, 97 से अधिकार प्राप्त हो जाता है। लेकिन, दरों की संस्वीकृति के लिए सरकार का अधिकार तब समाप्त हो गया जब धारा 52 जनवरी, 97 में अध्यादेश द्वारा हटा/ निकाल दी गई थी। इस प्रकार लगभग तीन माह का अंतराल आ गया था। जे एन पी टी का विवाद यह है कि सार्वजनिक उपयोगिता के लिए प्रशुल्क निर्धारण हेतु अधिकार के संसंध में कोई रिक्तता नहीं हो सकती है। प्रशुल्क निर्धारण जैसे महत्वपूर्ण अधिकार बिना किसी वैकल्पिक व्यवस्था के समाप्त नहीं किया जा सकता है। प्रशुल्क निर्धारण को रोक नहीं जा सकता है, इसे चलते रहना होता है और न्यासी बोर्ड टी ए एम पी का गठन हो जाने तक इस उत्तरदायित्व का निर्वाह करता रहा। संशोधन की शब्दावली से विधायी अभिप्राय बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है कि इस संबंध में कोई रिक्तता नहीं हो सकती है। परिणामतः प्रशुल्क संबंधी मार्च, 97 की अधिसूचना की वैधानिकता के बारे में आपत्ति बनी नहीं रह सकती है। फलस्वरूप बी सी एच ए ए ने माग की है कि जे एन पी टी अनाधिकृत रूप से वसूल गए (उक्त मार्च, 97 की अधिसूचना के अंतर्गत) सभी प्रसारों को लौटाए, जिसमें से 24% ब्याज को अस्वीकृत किया जाना है।

(vii) बफर मार्ग बनाने के बारे में जे एन पी टी का दिनांक 5 अगस्त, 1997 का आदेश गैर-कानूनी है क्योंकि इसे टी ए एम पी के अनुमोदन के बिना निर्गत किया गया था।

जे एन पी टी ने उक्त पैरा 13(III) (ख) में यथा वर्णित विभिन्न प्रक्रियात्मक आधिकारिक प्रारंभिक आपत्तियों के संदर्भ में अनी (एक पक्षीय) कार्यवाई को न्यायसंगत ठहराने की मांग की है। इन सभी आपत्तियों को बेमतलब और अस्वीकृति के योग्य पाया गया है।

बी सी एच ए ए ने उच्चतम न्यायालय की रूलिंग (उपर्युक्त पैरा 13(III) में उल्लिखित) की क्षमता पर जे एन पी टी आदेश की अवैधानिकता के बारे में अपने विरोध को मुखर बनाने की है कि स्थापित सुविधा को समाप्त करने और सुविधाओं में पर्याप्त फेरबदल/कटौती करके नई प्रणाली को शुरू करने के लिए एक नई सेवा के शुरुआत की अपेक्षा होगी जिसके लिए एक नई प्रशुल्क अधिसूचना अपेक्षित होगी। तथ्यों की बारीकी से संवीक्षा करने से यह पता चलता है कि यह मामला उक्त रूलिंगक रिपोर्ट में नहीं आता है जैसा कि उपर्युक्त पैरा 13(IV) में पहले ही स्पष्ट किया गया है, अंगीकृत मूल प्रणाली में सीमाशुल्क-निस्तारित कंटेनरों की पी सी वाई में ही प्रविष्टि की अनुमति थी। पी सी वाई में प्रवेश के लिए उत्पादशुल्क निस्तारित कंटेनरों के पक्ष में परिवर्ती छूट ट्रैफिक को बढ़ाने के उद्देश्य से एक संवर्धनात्मक सुविधा थी। इस छूट में अपेक्षित अधिक हानि देखने में आयी जैसा कि 1992 के शुरुआत में थी, जे एन पी टी ने व्यवस्था पर पुनर्विचार करना शुरू कर दिया था। इस स्थिति में जो कुछ घटित हुआ स्थापित सुविधा को वापस लेने और नई प्रणाली के शुरुआत के लिए अपेक्षित नई प्रशुल्क अधिसूचना के बारे में न ही बताया जा सकता है।

किन्तु उपर्युक्त पैरा 13(III) (क) में उल्लेख किए गए और दिनांक 26 दिसम्बर, 1997 के हमारे पहले के आदेश में निर्णय लिए गए अनुसार, जे एन पी टी दिनांक 5 अगस्त, 1997 का आदेश कानूनी अशक्तता की स्थिति में आ जाता है। जे एन पी टी ने विभिन्न तर्क देकर अपनी नेकनीयती दर्शाने का प्रयास किया है कि इस संबंध में उसने अनुमोदन के लिए टी ए एम पी के पास जाना आवश्यक क्यों नहीं समझा। यह विचार स्पष्टतया कानून को वास्तव में गलत ढंग से पढ़ना/ गलत समझना दर्शाता है। हालांकि जे एन पी टी द्वारा उठाए गए सभी कानूनी मुद्दे अस्वीकृत कर दिए गए हैं फिर भी उनकी सहायता का लाभ जे एन पी टी को अब भी अपनी नेकनीयती स्थापित करने के लिए उपलब्ध होगा। यदि कुल मिलाकर इसमें कोई संदेह है तो इस मामले में ऐसे संदेह का लाभ जे एन पी टी को ही जाना चाहिए जो एक सार्वजनिक न्यास है और लोक उपयोगिता को लाभ प्रयोजन अथवा बुनियादी विचार-विमर्शों से प्रभावित नहीं होने दिया जाता है। जे एन पी टी के 5 अगस्त, 1997 के आदेश को विपर्यस्त करने के किसी निर्णय से तमाम वित्तीय दावे सामने आएंगे और इससे गंभीर लेखा समस्याएं उत्पन्न होंगी जिससे कार्गो हैंडलिंग कार्य में वास्तव बाधा पहुंचेगी। इन तथ्यों की पृष्ठभूमि और मामले को शासित करने वाली परिस्थितियों से सुविधा शेष तकनीकी खामियों को सुधारने और सी डब्ल्यू सी के साथ पट्टा व्यवस्था को नियमित करने के पक्ष में जाता दिखाई पड़ेगी।

हमें भूतल परिवहन मंत्रालय द्वारा (एम एम पी टी से संबंधित के आई ओ सी एल संबंधी एक मामला) सलाह दी गई है कि विधि मंत्रालय के अनुसार अपवादस्वरूप परिस्थितियों में टी ए एम पी पूर्व प्रभाव से आदेश पारित कर सकता है। उपर्युक्त परिप्रेक्ष्य में इस मामले को अपवाद परिस्थितियों द्वारा शासित एक ऐसा मामला कहा जा सकता है जिसे पूर्व प्रभाव से विनियमित किए जाने की आवश्यकता है।

सार्थक रूप में टी ए एम पी (यद्यपि विलम्बित) के क्षेत्राधिकार को मान्यता प्रदान करते हुए जे एन पी टी ने बफर यार्ड के ठेकागत आधार संचलान के लिए शर्तों के एक विवरणपत्र के साथ दरें निर्धारित करने के लिए 7 मार्च, 98 को एक औपचारिक प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। इसे जे एन पी टी को अपनी कार्रवाई को तत्काल बनाने के लिए संदेह लाभ प्रदान करने हेतु मामले को सबलित करने वाली लघुकारी परिस्थिति के रूप में देखा जा सकता है।

(viii) जे एन पी टी के दिनांक 5 अगस्त, 97 के आदेश की अवैधानिकता के बारे में उनके तर्क के संबंध में पूर्वाग्रह के बिना बी सी एच ए ए ने आरोप लगाया है कि अधिसूचित दरें न्यायोचित नहीं हैं और ऊंची हैं।

जे एन पी टी ने प्रशुल्क को केवल न्यायोचित तहराण है अपितु यह भी कहा है कि वास्तव में इसे जितना होना चाहिए उससे कम है। सी एफ एस से सी वाई तक कंटेनरों के संचलन के लिए दर पैमानों (17 मार्च, 97 की अधिसूचना के अनुसार) में अधिसूचित दर 925/- रु० है। 5000/- रु० जाँड़ते हुए 250/-रु० की दर से प्रति लदान और उतारना), प्रभार (925+500), 1425/-रु० बैठता है। इसके विपरीत जे एन पी टी ने सी डब्ल्यू सी के साथ केवल 1300/- रु० प्रति टी ई यू प्रभार लेने के लिए वार्ता की थी।

बी सी एच ए ए का तिहरा आरोप है :

- (क) 925/- रु० प्रशुल्क एक समेकित प्रभार है। इसे बढ़ाने/उतारने पुनः जोड़ना न्याय-संगत नहीं होगा।
- (ख) बढ़ाने और उतारने के लिए 250/-रु० का प्रभार अत्यधिक है। इसे काफी कम होना चाहिए।
- (ग) 925/-रु० का प्रभार स्वयं ही अत्यधिक है। उसमें 6 कि मी की दूरी से अधिक की परिवहन लागत अत्यधिक कम बैठगी।

925/- रु० के आंकड़े के बारे में जे एन पी टी द्वारा दिया गया सदर्भ अधिसूचित प्रशुल्क द्वारा किया गया नहीं प्रतीत होता है। यह केवल आरक्षित कीमत के स्वरूप का प्रतीत होता है जिस पर सी डब्ल्यू सी के साथ और बातचीत की जरूरत है। स्पष्ट रूप में सी डब्ल्यू सी जिसे वाणिज्यिक लाइनों पर संचालित किया जाता है जो एक अलामान्मुख सामाजिक उपयोगिता वाली समिति है, उससे एक पतन न्यास के लिए निर्धारित 925/- रु० के आंकड़े को पार करने की उम्मीद नहीं की जा सकती है। सी डब्ल्यू सी की सगणना में ऊपरी व्यय, प्रचालन लागत मार्जन आदि, जैसी मदों की और गणना है। इस संदर्भ में स्पष्ट रूप में बढ़ाने/उतारने के प्रभार को भी जोड़ दिया गया था। जे एन पी टी ने माल खाली करने, रखने, स्टोर करने, सुरक्षित करने आदि के लिए सी डब्ल्यू सी प्रभारों के बारे में स्पष्ट किया है।

बी सी एच ए ए ने मांग की है कि जे एन पी टी 925/- रु० से अधिक फी भी वसूली को लौटाए। इस संबंध में यह उल्लेख किया जा सकता है कि अन्य मामले में (अर्थात् जे एन पी टी एफ एस मामले) हमने इसके लागत के ब्यौरे की जांच की है। हमने इस में निम्निलिखित घटकों की अनुमति दी है :

- | | | |
|-----|--|--------------------------|
| (क) | सी एफ एस जे एन पी टी से सी वाई
जे एन पी तक अथवा विलोमतः भरे हुए
कंटेनरों का संचलन (सी एफ एस पर चढ़ाने/
उतारने को छोड़कर) | 1000/- रु० प्रति टी ई यू |
| (ख) | भरे हुए कंटेनरों को चढ़ाना/उतारना | 150/- रु० प्रति टी ई यू |

हम ऐसी गणना कराते रहते हैं और तदनुसार हमने 5 अगस्त, 97 से 21 मई, 99 तक की अवधि के लिए (पूर्व प्रभाव से) (अर्थात् जे एन पी सी एफ एस मामले में हमारे आदेश की सूचना की तारीख) बफर यार्ड के लिए इसका अनुमोदन किया। 21 मई, 99 के पश्चात् सी एफ एस के संचालन के लिए अनुमोदित व्यवस्था लागू होगी और यह विशेष व्यवस्था समाप्त हो जाएगी।

- (ix) जे एन पी टी द्वारा शुरू की गई प्रणाली से उनके संबंध में पूर्ण विभ्रम पैदा हो गया है जो इसके लिए उत्तरदायी है और जिससे उत्तरदायित्व में पूरी कमी आयी है।

बी सी एच ए ए ने आरोप लगाया है कि जे एन पी टी ने एक ठेकेदार की नियुक्ति की है जो एक अथवा अधिक उप-ठेकेदारों की नियुक्ति कर सकता है, इस प्रक्रिया में कोई भी किसी वस्तु के लिए उत्तरदायित्व स्वीकार करने का इच्छुक नहीं है और पोतवाणिकों को सभी दायित्वों का पूर्ण भार वहन करने के लिए विवश होना पड़ता है।

रिकार्ड में उपलब्ध तथ्यों से बी सी एच ए ए के विवाद को कोई मदद नहीं मिलती है। सी डब्ल्यू सी द्वारा किए गए लिखित अनुरोध से क्रियाकलापों प्रक्रियाओं, दरों और दायित्वों के अनुक्रमों का निर्धारण होता है। इस संबंध में तीन प्रमुख बिन्दु निम्नानुसार है :

- (क) सी डब्ल्यू सी संचलन आदेश प्राप्त होने के 12 घंटों के भीतर बी वाई से सी वाई तक कंटेनरों के संचलन के लिए उत्तरदायी है।
- (ख) सी डब्ल्यू सी चोरी, टूटफूट, उठाईगीरी आदि द्वारा होने वाली हानि के लिए कंटेनरों की सुरक्षा हेतु 'जमानतदार' के रूप में उत्तरदायित्व स्वीकारता है।
- (ग) सी डब्ल्यू सी सी एफ एस/ वी वाई पर अनवरत संचालन को सुनिश्चित करता है।

ऐसा प्रतीत होता है कि अप्राप्त कच्ची की वजह से उल्लंघनों के लिए शास्त्रियों का कोई प्रावधान नहीं है। निर्यातकों के मामले में, पोतवाणिक अपने कार्यों के शीघ्र लदान (और किसी भी हालत में समय से) अधिक चिन्तित होंगे। (शायद यह इस विचार के आधार पर है कि बी सी एच ए ए ने बी वाई से जहाज तक कंटेनरों के सीधे संचलन के बारे में वार्ता की कृपया उपर्युक्त पैरा 13(iv) देखें) जब तक 'लेटशिप' आदेश प्राप्त करने वाले कंटेनर को जहाज पर लाद नहीं दिया जाता तो यह माना जाएगा, पोतवाणिक अपने निर्यात ठेके के निष्पादन में चूक कर रहा है और इस प्रकार ठेके के निरसन की संभावना

सहित अपने ऊपर शास्तियां लगाए जाने को खुद ही दावा दे रहे हैं। इसके बावजूद जे एन पी टी और न ही सी डब्ल्यू सी ने पोतवाणियों की इस गंभीर विन्ता के लिए अब तक कोई विशेष प्रावधान किए हैं। वास्तव में, जे एन पी टी और सी डब्ल्यू सी के बीच संविदागत व्यवस्था में यह एक गंभीर रक्ति है। अतः इस बिन्दु पर बी सी एच ए ए की शिकायत को बनाए रखना है।

(x) **टी ए एम पी उचित संप्रतिबंधों के साथ उचित दरों का निर्धारण करे।**

बी सी एच ए ए ने टी ए एम पी से समुचित संप्रतिबंधों के साथ स्वीकार्य दरे निर्धारित करने के लिए अनुरोध किया है ताकि जे एन पी टी के इच्छानुसार कंटेनरों का निर्बाध संचलन सुनिश्चित करते समय पोतवाणियों के वैध हितों को संरक्षित और संतुष्ट किया जा सके।

यहां यह भी उल्लेख करना प्रासंगिक है कि जे एन पी टी द्वारा इस मामले में दिनांक 7 मार्च, 98 को प्रस्तुत प्रशुल्क प्रस्ताव के अलावा सी डब्ल्यू सी के साथ सहोदा प्रस्ताव होने के पश्चात् अपने सी एफ एस के संचलन के लिए नई व्यवस्थाएं करने के संदर्भ में जे एन पी टी ने एक अन्य प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। इस प्रस्ताव पर प्राधिकरण ने 13 अप्रैल 99 की अपनी बैठक में विचार करके इस पर निर्णय लिया था। इस निर्णय के अनुरूपण में औपचारिक आदेश में दरों के अनुप्रयोज्य को शासित करने वाली दरों और संप्रतिबंधों विस्तार से शामिल है। जैसाकि इससे देखा जा सकता है उसके तहत उत्तरदायित्व के पहलू को पर्याप्त रूप में परिधि में लिया गया है। प्रधान के रूप में जे एन पी टी के कानूनी उत्तरदायित्व पर विशेष रूप से बल दिया गया है और उसे बनाए रखा गया है। बी सी एच ए ए द्वारा सुझाए गए अन्य बिन्दुओं को भी शामिल किया गया है। महत्वपूर्ण यह है कि सी एफ एस/ बी वाई पर अतर्पस्त विभिन्न क्रियाकलापों के लिए समयावधि सीमा सुझाने हेतु छह माह का समय दिया गया है।

इस नुस्खे से निश्चित रूप से अधिकांश शिकायतें दूर हो जाएंगी और सी एफ एस/ बी वाई का प्रचालन सुकर होगा।

हकीकत यह है कि इन दोनों मामलों पर साथ-साथ निर्णय लिया जाना चाहिए। दुर्भाग्यवश ऐसा नहीं हो सका। जे एन पी टी द्वारा अपनी निविदा प्रक्रियाओं के संदर्भ में व्यक्त कुछ तात्कालिकता के कारण सी एफ एस मामलों पर पहले ही निर्णय ले लिया गया था। लेकिन, इससे कोई मुश्किल नहीं पैदा होगी क्योंकि प्रयोक्ताओं द्वारा दी गई सभी टिप्पणियों और प्राप्त सुझावों विशेषकर बी सी एच ए ए से, को पूरी तरह से ध्यान में रचा गया और उसे समायोजित किया गया है।

14. **परिणामतः और ऊपर दिए गए कारणों के लिए निम्नलिखित निर्णय लिए जाते हैं :**

- (1) जे एन पी टी प्रशुल्कों के संशोधन से संबंधित दिनांक 17 मार्च, 97 की अधिसूचना का अनुमोदन किया जाता है और इसे पूर्वप्रमादी रूप में वैध माना जाता है।
- (ii) बफर यार्ड को शुरू करने के संबंध में जे एन पी टी के दिनांक 5 अगस्त, 97 का आदेश कानूनी नहीं है। किन्तु मामले को शासित करने वाली लघुकारक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए और जे एन पी टी द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव के संदर्भ में इसे पूर्व प्रमादी रूप में नियमित किया जाता है।

- (iii) लगाई जाने वाली दरें जे एन पी टी सी एफ एस मामले में किए गए अनुमोदन के अनुसार होंगी। ये निम्नानुसार है :-
- (क) बी वाई-जे एन पी से सी वाई-जे एन पी 1000/- रू० प्रति टी ई यू
तक भरे हुए कंटेनरों का संचलन
(बी वाई पर चढ़ाने/उतारने को छोड़कर)
- (ख) भरे हुए कंटेनरों को चढ़ाने/उतारना 150/- रू० प्रति टी ई यू
- (iv) लागू किए जाने वाली शर्तें जे एन पी टी -सी एफ एस मामले में किए गए अनुमोदन के अनुसार होंगी। इन्हें अनुबंध-1 के रूप में संलग्न विवरण में दिया गया है।
- (v) जहां तक उत्तरदायित्व का संबंध है, निर्धारित शर्तों से पूर्व व्यापी प्रभाव से दायित्वों पर ध्यान दिया जाएगा। यदि लम्बित दावे हैं तो उन पर तदनुसार कार्रवाई की जानी अपेक्षित है। अब निर्धारित शर्तों के संदर्भ में किन्हीं नए दावों (5 अगस्त, 97 से 2 जून, 99 की अवधि के दौरान बफर यार्ड प्रचालन के संदर्भ में) की अनुमति दी जाएगी।

एस. सत्यम, अध्यक्ष

[विज्ञापन/3/4/असा./143/99]

अनुबंध -1

जे एन पी टी बफर यार्ड में विभिन्न सेवाओं के लिए प्रभार्य दरों की अनुप्रयोज्यता को शासित करने वाले सप्रतिबंध

1. एक 'ठेकेदार' को लगाने के लिए पतन न्यास के निर्णय के बावजूद 'प्रधान' के रूप में इसका उत्तरदायित्व समाप्त नहीं हो जाएगा। इस मुद्दे का तब विशेष महत्व होगा जब इसे कार्गो के "अभिरक्षक" के रूप में पतन न्यास के दायित्व के परिप्रेक्ष्य में देखा जाएगा।
2. परेषिती भाण्डागार प्रभारों के भुगतान उत्तरदायी नहीं होगा यदि कोई ऐसा विलम्ब होता है जो उसकी वजह से न होकर बल्कि पतन पर किसी कारण से होता है।
सीमाशुल्क परीक्षण/आयात व्यापार नियंत्रण प्रक्रिया आदि की वजह से होने वाले विलम्ब के संबंध में पतन न्यास और/अथवा प्रयोक्ता चेन्नई पतन न्यास से संबंधित मामले सं० टी ए एम पी/3/98-सी एच पी टी में इस प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित सममत फार्मूला के संदर्भ में इसके अंगीकार के लिए समुचित निर्धारण के साथ सामने आए। इस संबंध में सुझाव इस आदेश के छह माह के भीतर दिए जा सकते हैं।
3. सेवाओं के प्रावधान के लिए 'एकल प्रणाली' के न होने से प्रत्येक क्रियाकलाप के लिए समय-सीमा निर्धारित करना आवश्यक होगा। "शास्तियों" और "बट्टों" को निर्धारित करने के लिए यह इस अवधारणा हेतु एक स्वामायिक उपसाध्य होगा।
पतन न्यास और/अथवा प्रयोक्ता इस आदेश के साथ छह माह के भीतर इसके अंगीकार के लिए समुचित निर्धारणों के साथ सामने आ सकते हैं।
4. हैंडलिंग और परिवहन संचलनों (निर्यात प्रचालन कार्य) कार्गो के चोकिंग और लैशिंग के लिए श्रमिकों का प्रावधान किया जाएगा।

TARIFF AUTHORITY FOR MAJOR PORTS'

NOTIFICATION

New Delhi, the 25th June, 1999

No. TAMP/1/97-JNPT.—In exercise of the powers conferred under Sections 49 and 50 of the Major Port Trusts Act, 1963 (38 of 1963), the Tariff Authority for Major Ports hereby disposes of the representation made by the Bombay Custom House Agents' Association on the levy of charges for the buffer yard operated by the Jawaharlal Nehru Port Trust as in the order appended hereto

Case No.TAMP/1/97-JNPT

**The Bombay Custom House
Agents' Association (BCHAA)**

Applicant

V/s

The Jawaharlal Nehru Port Trust (JNPT)

Non-Appllcant

ORDER

(Passed on this 2nd day of June 99)

This case relates to a representation made by the Bombay Custom House Agents' Association (BCHAA) against the tariff charged for usage of the Buffer Yard operated by the JNPT. The salient features of the representation were as follows:

- (i). On 17 July 97, the JNPT handed over a container yard to the Central Warehousing Corporation (CWC) for operation and management. This was named as 'Buffer Yard' where all FCL export containers stuffed at exporters' factory would be received and stored pending completion of formalities for shipment. The previous procedure of FCL factory-stuffed containers being received at the Port's Container Yard was stopped.
 - (ii). The CWC published, on 17 July 97, the procedure to be followed and the tariff to be paid by Steamer Agents, Custom House Agents (CHA), and Exporters with effect from 21 July 97.
 - (iii). Consequently, all FCL factory-stuffed containers were to be received only at the buffer yard instead of at the port's container yard. Exporters would have to bear an additional burden of Rs.2,500/- per TEU. Since the number of export FCL factory-stuffed containers at the JNPT was around 1,00,000 per annum, the exporters would have to incur an additional liability of Rs.25 – 30 crores per annum.
 - (iv). The JNPT or the CWC Authorities had not obtained prior approval of the Tariff Authority for introducing this new arrangement.
2. A copy of the representation was sent to the JNPT for explaining the circumstances in which the impugned order was passed without the approval of the Authority; and, pending further consideration of the matter, for staying implementation of the impugned order.

3. The JNPT contended that the Buffer Yard was not a service rendered by the Port but a facility created by the Port to achieve the objective of "Operation Decongestion" drive announced by the Government; and, the said arrangement would not, therefore, fall within the purview of the Tariff Authority.

4. In its order dated 26 December 97, the Authority rejected the preliminary objections of the JNPT about its jurisdiction and reiterated its stay order issued earlier. The JNPT was also directed to comply with the stay order and advised to join the proceedings to decide the case smoothly and swiftly.

5. The JNPT vide their letter dated 17 January 98 requested for vacation of the stay order to avoid inconvenience to the trade and dislocation of exports. Representations were also received from the Northern India Steamer Agents' Association, Mumbai and Nhava Sheva Ship-Intermodal Agents Association (MANSA), Container Shipping Lines Association (CSLA), and M/s. Maersk India Limited, for vacation of the stay order. This was considered and since the Port had agreed to join the proceedings in the case without raising any legal issues relating to jurisdiction, the stay was vacated by an order passed by the Authority on 2 February 98.

6. The JNPT submitted a proposal on 7 March 98 for framing the Scale of Rates and statement of conditions for services rendered under Section 48 of the Major Port Trusts Act in the operation of the buffer yard. The main contention relating to this proposal was about the rate charged. The JNPT claimed that whereas the actual rate worked out to Rs.1,425/- per TEU, keeping in mind the interests of the users, the rate was pegged down at Rs.1,300/- per TEU. The BCHAA, on the contrary, maintained that the charge was excessive; it could not be more than Rs.420/- per TEU.

7. A joint hearing in the case was held on 8 May 98, for arguments on the JNPT's preliminary objections about the TAMP's jurisdiction in the matter. The preliminary objections raised by the JNPT were as follows:

- (i). The TAMP was not a quasi-judicial Authority.
- (ii). The TAMP could not, therefore, adjudicate on petitions.
- (iii). The TAMP was not authorised to hold hearings. It could not summon witnesses. It could not record evidence.

8. The Authority passed an order on 18 June 98 rejecting the three preliminary objections raised by the JNPT.

9. The case was thereafter taken up for hearing on merits.

10. The next hearing was held on 3 July 98 when arguments of the BCHAA on merits were heard. The BCHAA made the following points:

- (i). Trade representatives never accepted the Buffer Yard. Only the Shipping Lines accepted it.

- (ii). The concept of the Buffer Yard was not in conformity with any international practice.
- (iii). Earlier the JNPT allowed direct access to the container yard. Subsequently, they changed the system and introduced a Buffer Yard. In the process, the JNPT brought in a third party, namely, the CWC. The CWC were not accountable. They have suggested that shipping lines should remain accountable as before.
- (iv). The CWC paid nominal royalty to the JNPT for use of the Buffer Yard which did not bring in sufficient return on investment for the JNPT.
- (v). All charges were unauthorised until approved by the TAMP. The JNPT must refund the charges with 24% interest.
- (vi). The 19 March 97 notification prescribed a consolidated charge of Rs.925/-. Instead, the JNPT was charging Rs.1,300/- per TEU. The TAMP should restrain JNPT from charging anything beyond Rs.925/- TAMP should prescribe a reasonable rate and also conditionalities to fix responsibility.

11. At the time of arguments on merits on 21 December 98, the JNPT request for impleading CWC, MANSAA, and CSLA was accepted to project a balanced view of the case.

12. The salient contentions of the BCHAA, MANSAA, CSLA, and CWC were as follows:

BCHAA:

- (i). Only shipping lines requested for the creation of a buffer yard to reduce their handling and shut out expenses. The trade and the Custom House Agents always objected to the same.
- (ii). The facility to bring in factory-stuffed containers directly into the Port which was provided since the inception of the Port was stopped and the buffer yard commissioned on 5 August 97. No discussions regarding tariff and procedures were held with the Trade.
- (iii). The shipping lines were also absolved of any responsibility in the handling and movement of containers from the buffer yard to the Port. The additional burden of Rs.1,300/- per TEU was totally put on the exporters.
- (iv). With the setting up of the TAMP, it was incumbent on the part of the JNPT to approach the TAMP. Without approval of the terms and conditions of the Scale of Rates by the TAMP, the proposal of the JNPT was illegal and bad in law.

- (v). Schedule II, Section I, of the JNPT Scale of Rates showed a Consolidated Charges for handling and transportation for a 20-foot container from the buffer yard to the Port as Rs.925/- per container. However, the Port was charging Rs.1,300/- per container taking into account Rs.250/- as lift on and Rs.250/- as lift off charges. Charging Rs.1,300/- as against Rs.1,425/- per TEU was an unconvincing attempt to justify the excess amount being charged.
- (vi). There was no accountability. If, for any reason, after completing all necessary procedures, there was a delay in the movement of a container from the Buffer Yard to the Port due to which the Letter of Credit expired, there was nobody whom the exporter could hold responsible or take action against. There was no legal obligation on the part of CWC to move any container to the Port within a specific time frame.
- (vii). The charges for the buffer yard should not be more than Rs.550/- per TEU. Transportation charges from the buffer yard to the Container Yard should not be more than Rs.250/-, the distance being only 6 kms. To this might be added an administrative and manpower cost of Rs.50/- per TEU and Rs.250/- for lift on / lift off charges. The CWC had sub-contracted to another private agency which resulted in the rates being very high. While the CWC would be recovering a sum of approximately Rs.16.25 crores per annum from the exporting community without having incurred a single rupee, the JNPT was being paid Rs.100/- per TEU by the CWC.

Based on the above observations, the BCHAA requested for the following reliefs:

- (a). Withdrawal of the facility of allowing factory-stuffed containers directly into the port be declared illegal and bad in law and the port be directed to restore *status quo ante*.
- (b). The tariff imposed on the exporters in the Buffer Yard be declared illegal and bad in law and the Port be ordered to immediately stop collecting any charges from the trade for use of the Buffer Yard and to refund all amounts collected so far from the exporters / CHAs.
- (c). Without prejudice to any other pleading, if the TAMP approved the rate of Rs.550/- per TEU as worked out in para 12 (vii) above, the Port be ordered to refund all amounts collected in excess so far from the exporters / CHAs.
- (d). Without prejudice to any other pleading, if the TAMP approved the rates notified by the Port in the Maharashtra Gazette of 13 March 97, the Port be ordered to refund all amounts in excess of Rs.925/- per TEU collected from the exporters / CHAs. However, this would set a bad precedence wherein Ports would be tempted to arbitrarily

increase rates and then approach the Authority with a *fait accompli*.

- (e). Without prejudice to any other pleading, the Port be ordered to amend the Statement of Terms and Conditions and procedures prevalent in the Buffer Yard so as to ensure proper accountability keeping in mind that the responsibility/liability for carriage of goods should be transferred to the carrier i.e., the Shipping companies immediately on production of the "Let Ship" order from the Customs.
- (f). Without prejudice to any other pleading, the Port be ordered to recover the Buffer Yard expenses from the Shipping Lines who have benefited directly from the creation of the Buffer Yard.

CSLA:

- (i). The Buffer Yard had been operating for about 12 months. No difficulties had been encountered by their Association.
- (ii). The productivity of the Port had substantially improved.

MANSAA:

- (i). Any interference with the operation of the Buffer Yard would affect the flow of exports as well as the productivity of the JNPT.
- (ii). The Buffer Yard was implemented after detailed discussions with representatives of the BCHAA, All India Importers' and Exporters' Association, CII, IMC, and Western India Shippers Association, with a view to decongest the Port and increase productivity. As a result, vessel shut-outs had dropped by over 90% representing a massive saving in the Port's resources. These benefits accrued not only to the Port, but ultimately to the exporters and the nation as a whole. The Buffer Yard facility created by the JNPT was in the interest of shippers and the exporting community.

CWC

- (i). Rs.1300/- per TEU was charged towards 'handling and transportation' expenses.
- (ii). The containers would be moved within 12 hours from the time of receipt of the movement order.
- (iii). No ground rent would be charged once the movement order was received by the CWC.

- (iv). CWC would be responsible for any amendments in the Shipping Bills if the CWC could not move the container from the BCY to the JNPT within the Port Cut Off if the said movement order was received by the CWC 12 hours prior to the Port Cut Off; and, no ground rent charges would be levied on the said containers.

13. The issues arising from the various written submissions made by the different parties to this case, and with reference to the different points made by various parties at the joint hearings, can be analysed as follows:

- (i). **The BCHAA had in their original application only sought some information / clarification; they had not sought any action. That being so, there could be no ground for registering any 'case' by the TAMP.**

While it is a fact that, in their first communication to the TAMP, the BCHAA had only sought information/clarifications, it could not be concluded that they had no other intent in respect of this matter. As could be seen from the various other documents available on record, they had consistently been objecting to introduction of the 'buffer yard'; and, the JNPT had not been able to show that the BCHAA had 'consented' at any stage. In line with this conduct, the BCHAA had challenged the legality of the JNPT's decision in this case also. This was no doubt done at a subsequent stage. But, it has to be recognised in this context that amendments to pleadings are always possible during the pendency of a case. Specific written submissions stating unambiguously the intent of their contentions and the import of their objections had been filed. And, all of this had been done with our approval.

It has also to be recognised in this context that the functioning of a regulatory mechanism in the Ports Sector in our country is a new feature and is still an evolving system. In this situation, there has to be flexibility of procedures; any rigid application of technicalities will defeat the very purpose of the new system introduced. Both the Port Trust and the port-users have to be shown a lot of latitude until all concerned understand the new system and adjust to it.

On this reckoning, this objection of the JNPT does not merit consideration.

- (ii). **The preliminary objections questioning the jurisdiction of the TAMP to go into such matters and in the manner this case has been handled.**

These preliminary objections were considered at length by the Authority in its meeting on 2 June 98; and, all the preliminary objections were rejected vide our earlier order dated 18 June 98. The JNPT had no doubt reserved their right to challenge this order in a Court of Law, if necessary, on a later date. But, for purposes of this case, they had accepted our jurisdiction and participated

actively in the proceedings. It will not, therefore, be necessary to go into those preliminary issues again at this stage.

Nevertheless, the JNPT had raised some issues again impinging on the legality of these proceedings. These (legal) issues have been clubbed and dealt with in the next point.

- (iii). (a). **No Scale of Rate has been altered; and, no (new) Scale of Rate has been introduced. That being so, there was no need for the JNPT to consult the TAMP.**

This issue was considered and conclusively dealt with in para 4 of our earlier order dated 26 December 97.

- (b). **The provisions of Section 48(1)(b) of the MPT Act, in respect of export cargo, cover only Customs-cleared containers and not those ('uncleared' containers) that have to go to the buffer yard. There was, therefore, no need to take any approval from the TAMP.**

This issue, again, was conclusively dealt with in our earlier order dated 26 December 97. Undisputedly, the land in reference belonged to the JNPT. It had been leased out to the CWC for carrying out certain (new) activities. The TAMP had not been approached in the context of this lease. Therefore, there was a violation of law. It will not, therefore, be necessary to go into this issue again.

It will be relevant here to refer to a point made by the BCHAA. Introduction of the buffer yard amounted to introduction of a new practice involving a substantial alteration / reduction of facilities, and, thereby amounting to introduction of a new service. It had been contended by the BCHAA that, in terms of the Supreme Court ruling dated 9 February 97 in the Civil Appeals No.3792-74 of 1993 in respect of a case pertaining to the VPT, a new notification of tariff would have been required; and, since this (legal) requirement was not fulfilled by the JNPT, this would have to be construed as an act in violation of law.

There is merit in this contention. The JNPT should have approached the TAMP with a formal proposal establishing the legality, propriety, and equity of their action. Significantly, the JNPT had subsequently accepted our stand in this regard and submitted a formal proposal for approval.

That being so, this legal issue raised again by the JNPT does not merit consideration.

- (c). **The buffer yard operations are managed by the CWC; the buffer yard cannot, therefore, be deemed to be a**

service provided by the JNPT. Consequently, the TAMP will not be in the picture in respect of this activity.

As earlier stated, even if other points are not reckoned with, the omission of the JNPT can be faulted on the 'lease' clause. That apart, the JNPT contention is clearly misconceived because the statute stipulates that the Scale of Rates framed can be in respect of any specified service performed either by the Board or by any other person authorised to do so.

- (d). **There is no provision in the MPT Act for 'users' to be heard.**

There is no provision in the MPT Act for 'users' to complain to the TAMP.

There is no provision in the MPT Act for TAMP to decide what services are to be provided by the Port Trust. The TAMP cannot, therefore, decide on whether or not the buffer yard shall be there.

These issues have been dealt with in our earlier order dated 18 June 98 relating to the preliminary objections raised by the JNPT at that stage of the case. These and other related issues were also considered in great detail and dismissed in our earlier order dated 18 June 98 passed in the case between the JNPT and the Ispat Industries Limited (IIL).

It will be relevant here also to note that the Supreme Court had, in their ruling cited in para 13.(iii)(b) above, also required tariff fixing authorities to provide opportunities for all interested parties to state their views, invite objections to the tariff proposal, hold public hearings, and settle all objections before prescribing the tariff.

Astonishingly, the JNPT has also contended in this regard that only the Board of Trustees can hear the 'users' and not the TAMP. Any action on the part of the TAMP to consult 'others' will amount to an interference with internal management of the Port Trust and, therefore, be violative of law. Any action by the TAMP to hold public hearings can result in exposure of information that is considered by the Port Trust to be 'confidential'.

We had observed in our earlier order dated 18 June 98 in the case between the JNPT and the IIL as follows:

"The Port Trust is a public trust created (and, equipped) to serve the public cause of helping importers/exporters to promote trade by the sea route. It is indeed amazing that the same public trust should be arguing so vehemently about not giving its 'users' a reasonable opportunity to represent

their grievances! The sheer impropriety of this attitude cannot also be ignored."

With reference to this observation of the JNPT, the BCHAA have retorted that the JNPT appears to have lost sight of why, for whom, and what for a Port Trust has been set up; the JNPT appears to have lost sight of the objective that it has to facilitate economic operations with reference to imports/exports. There is wisdom in this retort worthy of unqualified endorsement.

As regards the JNPT observation about 'confidentiality of commercially sensitive information', it has been our stated position that Port Trusts / Private Operators can claim 'confidentiality of information' but, shall not withhold any information from the TAMP on that score; and, any such reasonable claim will be honoured and the 'confidentiality' of the relevant information will be protected.

As regards the observation about the TAMP not having the power to decide on what services are to be provided by a Port Trust, again, it has been our stated position that the TAMP will not at all be interested in interfering with the port management and port development. But, this position of the TAMP cannot be extrapolated to represent, as has been sought to be done by the JNPT in its arguments, that the TAMP shall frame the Scale of Rates and statement of conditions for any service / activity / operation proposed by the Port Trust. Bluntly stated, the TAMP cannot be expected to operate like a rubberstamp. While it may not be our intention to usurp the administrative powers / function of the Board of Trustees and interfere in port management/development, we cannot legitimately be expected to prescribe tariffs for any service / activity / operation without any regard for its propriety. For example, if it is decided by a Port Trust to install a diamond-studded golden crane, surely, the TAMP cannot be a party to such a (preposterous) proposition by prescribing the Scale of Rates therefor. The service / activity / operation concerned must be seen to qualify on criteria like relevance, necessity, usefulness, efficacy, etc. In fact, it is this aspect of propriety that the Supreme Court has emphasised in its ruling op cited. What is of essence is to realise that the Port Trust is not a taxing authority imposing a tax; it is an organisation levying a fee for provision of a service. There has, therefore, to be a *quid pro quo* consideration at all times.

- (e). With reference to the BCHAA, the JNPT has raised two objections: They have no *locus standi* to agitate this issue because they had called for a 'boycott' of the buffer yard; and, they had, in direct consultation with the Commissioner of Customs and without associating the JNPT, evolved a new procedure for movement of Customs-cleared containers bypassing the buffer yard.

It is a fact that that the BCHAA had called for a 'boycott'. But, that was in respect to an allegedly unilateral decision taken by the JNPT. Such initiatives of a professional Association cannot be cited in support of an argument for extinguishing their right to represent their legitimate interests.

The second objection is indeed a most extraordinary statement. Admittedly, the JNPT had announced the buffer yard to be an optional facility providing the opportunity to those exporters who could go directly to the Port Container Yard (PCY) if they could manage to obtain Customs Clearance en route. What the BCHAA is reported to have done is exactly in line with the option so given by the JNPT. What then can be the objection of the JNPT to the initiative taken by the BCHAA?

- (iv). **There was no consultation with the trade at all. The JNPT unilaterally announced an arbitrary arrangement.**

This observation / objection of the BCHAA is not really very relevant for our purpose. The substance of this contention has more of a 'management' connotation.

In any case, this does not appear to be borne out by facts. Enough material is available on record to show that this subject had been discussed since long. And, the BCHAA had also all along been in the picture.

To start with, the JNPT was not allowing entry into the PCY for containers not cleared by the Customs. As a promotional measure, the JNPT subsequently started allowing into the PCY even 'uncleared containers'. This was reported to have resulted in unproductive moves causing pre-berthing delays, (avoidable) 'shut outs', and heavy financial loss to the shipping lines. In this situation, both the JNPT and the shipping lines were looking for some rearrangement to ease the congestion at the PCY, removing confusion about the movement of containers, and speed up turn around of vessels. The pros and cons of this subject had been discussed in different forums since 1992.

The decision to keep out of the PCY containers not cleared by the Customs was precipitated by the 'Operation Decongestion' drive ordered by the MOST during the end of 1997. This decision tallies with the international practice of allowing only Customs-cleared containers into the Container Yard (CY). Also, this decision has been seen to result in all-round improvement of performance.

The BCHAA was aggrieved that containers with only Excise clearance are not being allowed into the CY anymore. According to them, the JNPT (through the CWC) was doing what the shipping lines should be doing. In the process, the shipping lines were saving money and the shippers were paying heavily. Citing the

MBPT system of having a 'back up yard', the BCHAA had urged for a reconsideration.

It does not appear to be reasonable to cite the earlier system as a justification for shifting the incidence of the cost of movement of containers to the shipping lines indefinitely. It has to be conceded, as argued by the JNPT and the shipping lines in this case, that the exporter must arrange for clearances before his container can be moved to the container yard.

The JNPT has argued that, in the new system, the shippers have to pay for lift on / transportation / lift off of containers in their journey from the buffer yard to the container yard. This burden, as earlier stated, was borne by the shipping lines in the previous arrangement. This change in the responsibility for payment of movement charges appears to have been the main rub.

This argument of the JNPT is borne out by the BCHAA contention that, in the new system, the shipping lines get the whole benefit and the shippers the whole burden. In fact, the BCHAA have even argued that the shipping lines, which are getting the whole benefit, must share the cost. It cannot but be stressed in this context that the benefit of the shipping lines is incidental to the issue in reference. Undisputedly, the shippers are responsible for getting the clearance and giving 'cleared' containers for movement to the PCY. How can the shipping lines be held responsible for this activity?

The demand of the BCHAA that the shipping lines must accept containers at the buffer yard has been stoutly refuted by the MANSAA and the CSLA. Their telling response in this regard runs as follows:

"One of the amendments suggested is that the carriers take over the responsibility for moving the containers from the buffer yard to the port holding area with the CWC remaining the contractor for the physical logistics. The example given is that of the port of Mumbai where the carriers' transporter moves the container from the buffer area to the port. In our view, this would result in an extension of the carriers' responsibility beyond the limits established in the contract of carriage. Merchant stuffed containers are designated as CY stuffed at origin meaning that the merchant has to present the container loadready at the carriers' designated container yard, after clearing all the procedural and logistical processes that have to be undergone prior to shipment. Having the carriers accept the containers at the buffer yard would result in the lines absorbing the risk and responsibility that rightfully belong to the merchant."

The reference to the system adopted by the MBPT is not really relevant. Whether to have a 'back up yard' or any other arrangement is a management decision to be taken by the Board of Trustees. Unless seen to be a perverse decision, it will not lie within the purview of the TAMP to interfere in such a management decision of the Board of Trustees on grounds of propriety. The BCHAA argument that if the JNPT operates the buffer yard itself instead of bringing in a third party contractor, it will earn @ Rs.1,400/- per TEU and thereby recover its investment of Rs.4.50 crores in four months is hypothetical. The fact of the matter is that the JNPT has decided, on grounds of lack of experience and expertise, to engage a contractor for the purpose.

Also, as the JNPT has highlighted, it collects a royalty of Rs.120/- per TEU, ground rentals @ Rs.16/- per sq.m. per month, and maintenance cost @ Rs.2.60 per sq.m. per month, which goes towards realisation of its investment in the development of the 40,000 sq. m. buffer yard area.

Incidentally, three suggestions given by the BCHAA deserve consideration:

- (a). Earlier, the shipping lines were bearing the cost of movement of containers and recovering it as a part of the THC. Now the cost is borne by the shippers. But, there has been no corresponding reduction in the THC. While there is no 'regulation' of THCs, the JNPT may like to make a pointed reference to this grievance in their 'Port Users Meeting' and leave it to the good sense of the shipping lines to take appropriate action.

If (and, when) THCs get to be regulated, this issue could be agitated before us.

- (b). The IMC / CII / CCI have, jointly with the BCHAA, alleged that the congestion and confusion at the PCY was not because of 'shut outs' but because of 'over booking'. Their contention is that an analysis of relevant data relating to six ships will prove the point. But, notwithstanding the fact that this demand was conceded by the Chairman of the JNPT in the Port Users Meeting on 23 June 95, such an analysis has not been made.

We request the JNPT to consider this demand favourably as any finding flowing from the analysis can only result in an improvement of operational efficiency.

- (c). At present, the containers move from the BY to the PCY to the Ship; instead, the containers can directly move from the BY to the Ship. This change will save time; it will also save space at the PCY. Incidentally, the shipping line will also get some monetary benefit: The cost of direct movement of the containers will be less than the normal cost thereby releasing a margin from the approved cost for retention by the shipping lines. The motivation for the shipper in this will apparently be the opportunity for earlier shipment of his cargo.

There can be no harm in getting this suggestion tried out. The JNPT may like to pursue it with the shipping lines.

- (v). The buffer yard was meant to be developed as a facility for imports. It has arbitrarily been changed by the JNPT to be for exports.

The JNPT has stoutly refuted this contention of the BCHAA. According to them, it has always been a case of developing a facility for export containers for the purpose of decongesting the PCY. As has earlier been pointed out, enough material is available on record to show that this is being debated for the last six years or so. There is, therefore, no point in pursuing this allegation. In any case, it has no apparent tariff implication.

The BCHAA has been arguing that a transportation rate notified for movement of containers from 'CY to BY' [i.e., for import containers] is being applied for movement of containers from 'BY to CY' [i.e. for export containers]. The JNPT has shown this to be a distortion of facts by the BCHAA. It has clarified that the notification covers the sector not of 'CY to BY' but of 'CFS to CY'. The BCHAA counter to this clarification is that even a rate notified for the sector 'CFS to CY' cannot be applied to the sector 'BY to CY'. But, it has to be noted in this context that the Buffer Yard has been treated as an adjunct of the CFS operated by the CWC. It is on this reckoning, possibly, the JNPT had in its order dated 5 August 97 considered the sector 'BY to CY' to be the same as 'CFS to CY'.

- (vi). The tariffs notified by the JNPT on 17 March 97 are illegal.

The BCHAA's argument is that the ordinance amending the MPT Act was issued in January 97. The amending Act was also passed in February 97. According to these, the powers of the Government to sanction tariffs was removed; and, the power of the Board of Trustees to approve tariffs was vested in the TAMP. That being so, in March 97, neither could the Board of Trustees of the JNPT have approved the rates nor could the Government have

sanctioned them. In the event, the entire notification dated 17 March 97 will have to be held to be null and void.

While the legal position in this respect is not unequivocally clear, the contention of the JNPT that it did derive validity for its notification by virtue of its "right to levy rates" as contained in Section 29(1)(a) of the MPT Act would seem to carry conviction. Notwithstanding the fact that Section 52 of the Act had been omitted, thereby extinguishing the right of the Government to sanction the rates, the bonafides of the JNPT would appear to be established by its act to secure Government sanction for its rates. The JNPT has sought to underplay the implication of omission/deletion of Section 52, by stressing the powers inherent in the Government as the ultimate Authority under the MPT Act. Perhaps, it will not be necessary for them to pursue this line of argument. Their argument flowing from the provisions of Section 29(3) can be seen to be more forceful. According to Section 29(3), the TAMP gets its powers from the date of its constitution viz., 10 April 97. But, the power of the Government to sanction rates was extinguished when Section 52 was omitted / deleted by the Ordinance in January 97. There was thus an interregnum of nearly three months. The JNPT contention is that there can be no vacuum in respect of the power to fix tariffs for public utilities; an important power like tariff fixation cannot be extinguished without any alternative arrangement; tariff fixation cannot come to a halt; it has to go on; and, the Board of Trustees continued with this responsibility until the TAMP was constituted. The wording of the amendment makes the legislative intent very clear that there can be no vacuum in this respect. In the result, the objection about the legality of the March 97 notification of tariffs cannot be sustained. Consequently, the BCHAA demand that the JNPT must refund all the charges unauthorisedly collected (under the said March 97 notification) with 24% interest has to be rejected.

- (vii). **The order dated 5 August 97 of the JNPT about creation of the Buffer Yard is illegal as it was issued without the approval of the TAMP.**

The JNPT has sought to justify its (unilateral) action with reference to various procedural, jurisdictional, preliminary objections as described in para 13.(iii)(a) above. All these objections have been found to be vacuous and fit for rejection.

The BCHAA has sought to bolster its contention about the illegality of the JNPT order on the strength of the Supreme Court ruling [referred to in para 13.(iii)(b) above] that withdrawal of an established facility followed by introduction of a new system with a substantial alteration / reduction in facilities amounts to introduction of a new service requiring fresh notification of tariffs. A close scrutiny of the facts will show that this case does not fall within the mischief of the said ruling as has already been clarified in para

13.(iv) above, the original system adopted was only to allow entry into the PCY of Customs-cleared containers. The subsequent relaxation in favour of even 'Excise-cleared' containers to enter the PCY was a promotional facility intended to boost traffic. The relaxation was seen to cause more harm than good so much so that as early as in 1992, the JNPT had started reconsidering the arrangement. In the event, what happened cannot be said to amount to withdrawal of an established facility and introduction of a new system requiring fresh notification of tariffs.

But, as pointed out in para 13.(iii)(a) above, and as decided in our earlier order dated 26 December 97, the JNPT order dated 5 August 97 does suffer from a legal infirmity. The JNPT has attempted to show its bonafides by raising various arguments about why it did not consider it necessary to approach the TAMP for approval in this regard. The idea obviously is to show a genuine misreading/misunderstanding of the law. Although all the legal issues raised by the JNPT have been rejected, the benefit of their support will still be available to the JNPT for establishing its bonafides. If at all there is any doubt in this regard, the benefit of such doubt in this case must go to the JNPT which is a public trust and a public utility not supposed to be influenced by profit motives or baser considerations. Any decision to upset the 5 August 97 order of the JNPT will give rise to innumerable financial claims and cause serious accounting problems leading virtually to a chaos in the cargo handling activity. Given this background of facts and circumstances governing the case, the balance of convenience will seem to lie in favour of condoning the technical lapse and regularising the lease arrangement with the CWC.

We have been advised by the MOST (in a case relating to the KIOCL pertaining to the NMPT) that, according to the Ministry of Law, in exceptional circumstances, the TAMP can pass orders with retrospective effect. In the light of what has been stated above, this case can be said to be one such governed by exceptional circumstances warranting retrospective regularisation.

Significantly, recognising the jurisdiction of the TAMP (albeit belatedly), the JNPT did submit a formal proposal on 7 March 98 for framing of rates along with a statement of conditions for operation of the Buffer Yard on a contractual basis. This can be seen to be an extenuating circumstance reinforcing the case for giving the benefit of doubt to the JNPT to legitimise its action.

- (viii). **Without prejudice to their argument about the illegality of the JNPT order of 5 August 97, the BCHAA have alleged that the rates notified are unjustified and high.**

The JNPT has justified the tariff not only as being reasonable but actually as being less than what it should have been. The rate notified in the Scale of Rates (according to the 17 March 97

notification) for movement of containers from the CFS to CY is Rs.925/-. Adding Rs.500/- (@ Rs.250/- per lift on and lift off), the charge will work out to (925 + 500) Rs.1,425/-. As against this, the JNPT had negotiated with the CWC to charge only Rs.1,300/- per TEU.

The BCHAA allegation is threefold:

- (a). The Rs.925/- tariff is a consolidated charge. It will not be justifiable to add lift on / lift off to it **again**.
- (b). The rate charged of Rs.250/- for lift on and lift off is unreasonably high. It must be much less.
- (c). The charge of Rs.925/- itself is unreasonably high. In that, the transportation over a distance of 6 kms. shall cost much less.

The reference by the JNPT to the figure of Rs.925/- does not appear to have been by way of a notified tariff. It appears to be only in the nature of a reserve price for further negotiation with the CWC. Obviously, the CWC, which is operated on commercial lines, cannot be expected to go by the figure of Rs.925/- fixed for a Port Trust which is a non-profit-oriented public utility. The CWC computation would have naturally reckoned with items like overheads, operating costs, margins, etc., additionally. It was in this context apparently that lift on / lift off charges had been added. Also, as the JNPT has clarified, the CWC charges for destuffing, stacking, storing, securing, etc.

The BCHAA has demanded that the JNPT must refund any collection in excess of Rs.925/-. It may be pointed out in this connection that in the other case (i.e., the JNPTCFS case) we have gone into the details of this costing. We have allowed therein the following elements:

- | | | |
|------|-----------------------------------|------------------|
| (a). | Movement of loaded containers ... | Rs.1,000 per TEU |
| | from CFS JNP to CY JNP or | |
| | vice versa (excluding lift on / | |
| | lift off at the CFS) | |
| (b). | Lift on / Lift off of loaded | Rs.150/- per TEU |
| | containers | |

We are inclined to stick to this calculation and, accordingly, approve the same for the Buffer Yard (retrospectively) for the period 5 August 97 to 21 May 99 (i.e., the date of notification of our order in the JNP CFS case). After 21 May 99, the arrangement approved for operation of the CFS will apply and this special arrangement will cease.

- (ix). **The system introduced by the JNPT has caused total confusion in respect of who is responsible for what and as resulted in total lack of accountability.**

The BCHAA has alleged that the JNPT has appointed a contractor who has appointed one or more sub-contractors; in the process, no one is willing to accept responsibility for anything and the shippers are compelled to bear the full burden of all the liabilities.

Facts available on record do not support the BCHAA contention. The written submission made by the CWC clearly stipulates the sequence of activities, procedures, rates, and liabilities. The three main points in this connection are as follows:

- (a). The CWC is responsible for movement of containers from BY to CY within 12 hours of receipt of 'movement order'.
- (b). The CWC accepts responsibility as 'bailee' for custody of containers against loss by theft, damage, pilferage, etc.
- (c). The CWC assures round-the-clock operations at the CFS/BY.

The missing link appears to be the absence of any provision about penalties for violations. In the case of exporters, shippers will be most concerned about early (and, in any case, timely) shipment of their cargoes. [It is on this consideration, perhaps, that the BCHAA talked about direct movement of containers from the BY to Ships – please see para 13.(iv) above] Unless the container that has received the 'let ship' order gets loaded on to the ship that it is meant for, the shipper will be defaulting in the performance of his export contract thereby attracting levy on him of penalties including a possibility of cancellation of the contract. Notwithstanding this serious concern of the shippers, neither the JNPT nor the CWC appear to have made any specific provisions therefor. This is indeed a serious lacuna in the contractual arrangement between the JNPT and the CWC. The BCHAA grievance on this point has, therefore, to be sustained.

- (x). **TAMP must prescribe proper rates with proper conditionalities.**

The BCHAA has requested the TAMP to prescribe acceptable rates with appropriate conditionalities so that, while ensuring smooth movement of containers as desired by the JNPT, the legitimate interests of the shippers are also protected and promoted.

It is relevant here to point out that, besides the tariff proposal dated 7 March 98 submitted in this case by the JNPT, in the context of

making fresh arrangements for operation of their CFS after the expiry of the contract with the CWC, the JNPT had submitted another proposal. This proposal was considered and decided by the Authority in its meeting on 13 April 99. The formal order pursuant to the said decision does incorporate in great detail the rates and the conditionalities governing application of the rates. As can be seen therefrom, the aspect of accountability has been adequately covered thereunder. The legal responsibility of the JNPT as the 'Principal' has been specifically stressed and retained. Other points suggested by the BCHAA have also been incorporated. Importantly, the JNPT, the CWC, and the users have been given six months' time to suggest time limits for the various activities involved at the CFS / BY.

This prescription will surely remove most of the grievances and streamline operation of the CFS / BY.

Strictly speaking, both these cases should have been decided simultaneously. Unfortunately, that could not happen. Because of some urgency expressed by the JNPT with reference to their tender processes, the CFS case was decided earlier. But, that will not create any difficulties because all the comments made and suggestions received from the users, especially the BCHAA, have been fully reckoned with and accommodated.

14. In the result, and for the reasons given above, the following decisions are taken:

- (i). The Notification dated 17 March 97 relating to revision of the JNPT tariffs is approved as valid retrospectively.
- (ii). The order dated 5 August 97 of the JNPT in respect of starting a buffer yard is not legal. But, bearing in mind the extenuating circumstances governing the case, and with reference to the proposal submitted by the JNPT, it is retrospectively regularised.
- (iii). The rates to be charged will be the same as those approved in the JNPT CFS case. These are as follows:

(a).	Movement of loaded containers from BY-JNP to CY-JNP (excluding lift on / lift off at the BY).	Rs. 1,000/- per TEU
(b).	Lift on / lift off of loaded containers	Rs.150/- per TEU

- (iv). The conditionalities to be applied will be the same as those approved in the JNPT CFS case. These are set out in the statement attached as Annex – I.
- (v). As regards accountability, the conditionalities stipulated will take care of liabilities retrospectively. If there are pending claims, they will require to be processed accordingly. No new claims will be allowed to be filed (in respect of the buffer yard operation during the period 5 August 97 to 2 June 99) with reference to the conditionalities now stipulated.

S. SATHYAM, Chairman

[Advt./3/4/Exty/143/99]

Annex – I

CONDITIONALITIES GOVERNING APPLICATION OF THE RATES CHARGEABLE FOR VARIOUS SERVICES AT THE JNPT BUFFER YARD.

1. Notwithstanding the Port Trust's decision to engage a 'Contractor', its responsibilities as the 'Principal' shall not cease. This issue will be of particular significance when viewed in the perspective of the Port Trust's liabilities as a 'custodian' of cargo.
2. The consignee shall not be liable to pay warehouse charges if there are delays that are not attributable to him but are caused by the Port.

In respect of delays caused by Customs Testing / Import Trade Control procedures / etc., the Port Trust and / or the users can come up with suitable formulations for adoption in this regard with reference to the agreed formula that has been approved by this Authority in Case No.TAMP/3/98-CHPT relating to the Chennai Port Trust. Suggestions in this regard can be made within six months of this order.

3. In the absence of a 'single window system' for provision of services, it will be necessary to stipulate time limits for each activity. It will be a natural corollary to this concept to prescribe 'penalties' and 'rebates'.

The Port Trust and / or the users can come up with suitable formulations for adoption in this regard within six months of this order.

4. The handling and transport operations (export operations) shall incorporate provision of labour for chocking and lashing of cargo.

